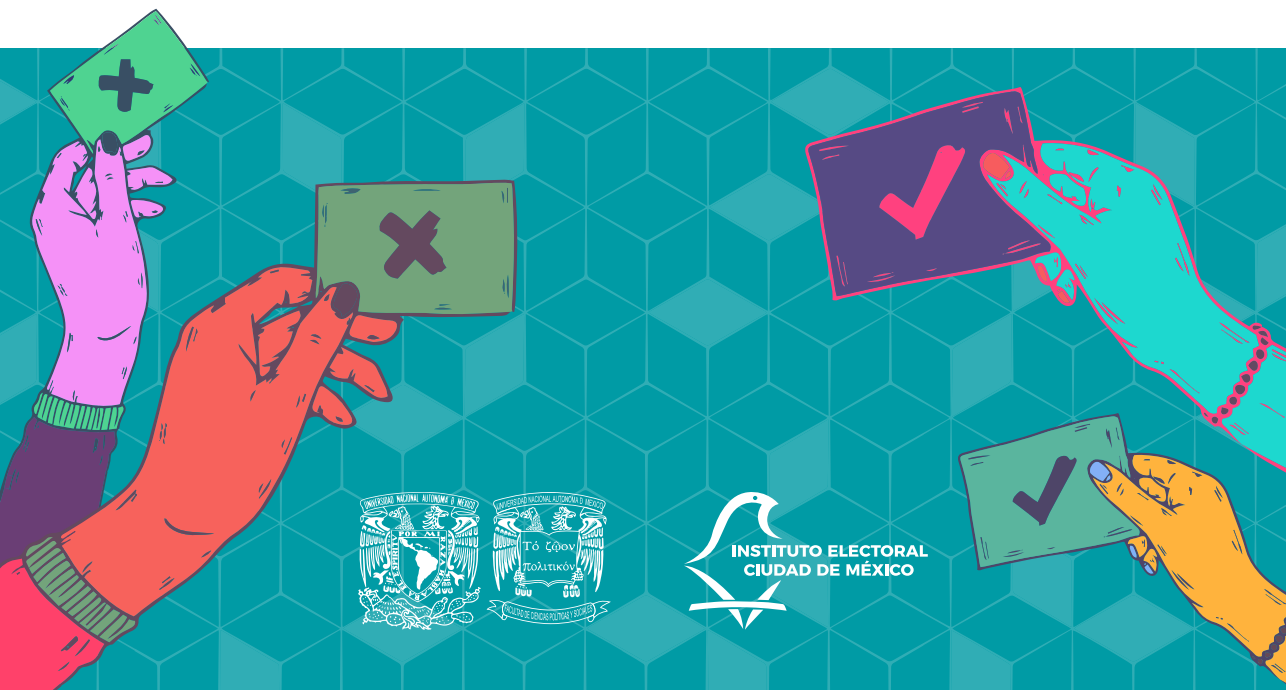


Análisis del presupuesto participativo de la Ciudad de México

desde la innovación democrática
y la participación ciudadana

Ninfa Elizabeth Hernández Trejo







UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario general

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario administrativo

Alfredo Sánchez Castañeda
Abogado general

Socorro Venegas Pérez
Directora general de Publicaciones y Fomento Editorial

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Carola García Calderón
Directora

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca
Secretaria general

Jesús Baca Martínez
Secretario administrativo

Elvira Teresa Blanco Moreno
Jefa del Departamento de Publicaciones



CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejera presidenta: Patricia Avendaño Durán
Consejeras y consejeros electorales: Carolina del Ángel Cruz
Erika Estrada Ruiz
Mauricio Huesca Rodríguez
Sonia Pérez Pérez
César Ernesto Ramos Mega
Bernardo Valle Monroy
Secretario ejecutivo: Bernardo Núñez Yedra

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: Andrés Sánchez Miranda, propietario
Guillermo Sacramento Ordaz Sánchez, suplente
Partido Revolucionario Institucional: Enrique Nieto Franzoni, propietario
Christian Omar Castillo Triana, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Itzel Bello Alcaraz, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Horacio Salomón Abreu García, suplente
Morena: Eduardo Santillán Pérez, propietario
Gloria Angélica Rangel Vargas, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López, propietario
Aníbal Alejandro Cañéz Morales, suplente
Partido Revolucionario Institucional: Maxta Irais González Carrillo, propietaria
Ernesto Alarcón Jiménez, coordinador
Partido de la Revolución Democrática: Jorge Gaviño Ambriz, propietario
Partido del Trabajo: Circe Camacho Bastida, propietaria
María de Lourdes Paz Reyes, suplente
Morena: Yuriri Ayala Zúñiga, propietaria

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LAS ASOCIACIONES PARLAMENTARIAS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Asociación Parlamentaria Alianza Verde: Jesús Sesma Suárez, propietario
Juntos por la Ciudad: José Martín Padilla Sánchez, suplente
Asociación Parlamentaria Ciudadana: Royfid Torres González, propietario
Daniela Gicela Álvarez Camacho, suplente

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Carolina del Ángel Cruz
Presidenta

Juan Carlos Amador Hernández
Mauricio Huesca Rodríguez
Rosa María Mirón Lince
Bernardo Valle Monroy
Vocales

Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

Contenido

Autora: Ninfa Elizabeth Hernández Trejo

Edición

Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía

Gustavo Uribe Robles, director ejecutivo

Coordinación: José Luis García Torres Pineda, coordinador editorial

Supervisión, diseño y formación: Kythzia Cañas Villamar, jefa del Departamento de Diseño y Edición

Corrección de estilo: Mónica Álvarez Ramírez

Primera edición, diciembre de 2022

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Ciudad Universitaria, Coyoacán

04510, Ciudad de México

ISBN: 978-607-30-7114-7

D.R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,

Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-72-9

Hecho en México.

Publicación electrónica de acceso gratuito, prohibida su venta.

Análisis
del **presupuesto**
participativo de la
Ciudad de México
desde la innovación democrática
y la participación ciudadana

Ninfa Elizabeth Hernández Trejo

Índice

PRÓLOGO. México en el mapa de la democracia participativa (Yanina Welp).	9
Fuentes consultadas	12
Introducción.	15
CAPÍTULO 1. Innovación democrática y participación ciudadana.	21
Innovación democrática: entre la representación y la participación	22
Nuevas formas de participación ciudadana	29
Características de los mecanismos de innovación democrática	32
CAPÍTULO 2. El presupuesto participativo como ejemplo de innovación democrática.	39
Aspectos generales del presupuesto participativo	40
El contexto en el que se impulsa el presupuesto participativo	48
La importancia del diseño institucional en el presupuesto participativo	55
El uso de la tecnología, otro factor que busca incidir en la participación ciudadana	60
CAPÍTULO 3. Pertinencia del estudio del presupuesto participativo de la Ciudad de México.	63
Justificación del análisis.	63
Propuesta analítica	71
CAPÍTULO 4. Análisis de los actores coadyuvantes, el contexto y el diseño institucional en el presupuesto participativo de la Ciudad de México.	77
Actores coadyuvantes	78

Aparición e incidencia de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos en el presupuesto participativo	78
Contexto.....	83
Ámbito de implementación	83
Grado de descentralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición	85
Voluntad política	99
Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación	101
Capital social.....	104
Perfil socioeconómico de la entidad.....	108
Condicionantes de diseño institucional	112
Regulación legal.....	112
Convocatoria.....	116
Presupuesto participativo deliberativo o de consulta	118
Presupuesto asignado al presupuesto participativo.....	120
Uso de la tecnología.....	124
Reflexión general del capítulo.....	127
CAPÍTULO 5. Análisis de la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México.....	129
Alternancia en las jefaturas delegacionales/alcaldías y participación	130
Elección de comités ciudadanos/consejos de los pueblos y participación.....	135
Capital social y participación	143
Desigualdad social y participación	147
Recursos financieros, proyectos y participación	151
Difusión, asambleas ciudadanas y participación	171
Voto electrónico y participación.....	176
Explicación del comportamiento de la participación ciudadana del presupuesto participativo de la Ciudad de México	180
Conclusiones.....	187
Fuentes consultadas	203
Síntesis curricular	217

Prólogo

México en el mapa de la democracia participativa

Yanina Welp

La región latinoamericana fue protagonista de la tercera ola democratizadora. En los países del subcontinente el restablecimiento de las instituciones características de la democracia representativa fue impulsado en muchos casos por nuevos partidos políticos catapultados por la renuncia a la lucha armada como forma de transformación del sistema político. Los movimientos sociales jugaron un papel destacado en algunos de estos contextos. La agenda de los nuevos partidos y las organizaciones sociales es la que habría impulsado —al menos inicialmente— la ampliación de la democracia a partir de la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones a través de nuevos formatos de participación. Con este fin, instituciones de diverso tipo —presupuestos participativos, consejos vecinales, consultas populares, etcétera— fueron introducidas con la intención explícita de asignar un rol a la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos, aumentar la eficiencia de la gestión, impedir o limitar la corrupción y transformar la política “desde abajo” relegitimando las nuevas democracias, con mayor énfasis en unos u otros aspectos según la posición ideológica de quien los definiese.

De América del Sur al mundo, el presupuesto participativo (PP) es la institución que más se ha expandido globalmente. Creado en Brasil durante la transición a la democracia a finales de la década de los ochenta, comenzó como un mecanismo para que la ciudadanía propusiera y decidiera sobre un monto reducido del presupuesto, con instancias de deliberación general, elección de delegados que trabajarían las propuestas y una votación final. Aunque al principio lo fomentaron gobiernos de izquierda en las ciudades —el Partido de los Trabajadores en Brasil, Izquierda Unida en Perú, Cambio Radical en Colombia, el Frente Amplio en Uruguay, el Partido Socialista en Argentina—, pronto dejó de ser un instrumento de

la izquierda para ser considerado una buena práctica. Un peso importante en este cambio lo tuvieron el Banco Mundial y otras instituciones internacionales que estudiaron estas iniciativas y señalaron que podían constituir herramientas eficaces para combatir la corrupción y aportar conocimiento de primera mano sobre las demandas ciudadanas y sus posibles soluciones.

Se trataba de empoderar a la ciudadanía y también de producir educación cívica en la deliberación y elaboración colectiva de propuestas, pero la disputa sobre cómo materializarlo se hizo patente con rapidez. Para algunos, las instituciones participativas debían orientarse a empoderar a los *grupos socialmente desfavorecidos*. Para otros, se trataba de cambiar las bases del modelo porque la *ciudadanía* (como entidad) se había visto desfavorecida al perder su capacidad de influencia en la definición de políticas (limitada al ejercicio de elección de autoridades). Ambas visiones —la orientación a grupos desfavorecidos o a la ciudadanía como un todo— han estado presentes en la literatura sobre la democracia participativa y, fundamentalmente, en la evaluación de mecanismos como el PP.

Así, de acuerdo con algunos autores, más allá de los porcentajes de participación efectiva (cuántos se involucran, cuántos participan), la importancia de estas instituciones radica en dar voz a los que no la tienen (quiénes participan).¹ De acuerdo con otros, la apuesta refiere a la transformación de los mecanismos de acceso al poder y de la misma democracia.² Adoptar una postura u otra conduce a pensar los PP, por una parte, como complementarios del sistema, o por la otra, como insuficientes en la expectativa de transformarlos.

Aquellos tiempos de finales del siglo xx parecieron impulsados por un fuerte imperativo por opciones de transformación radical —ansias de reconstruir utopías— entre los colectivos que defendían la participación “a capa y espada” y que ha llevado a sobrevalorar el alcance de los mecanismos de participación. Pasó con el PP, un mecanismo con cierto potencial pero que por definición no puede promover la transformación *revolucionaria* que algunos esperaron o anunciaron. Si se mira lo que se puede realizar a través de un PP, no es sorprendente que no canalice una participación masiva, lo cual no implica negar sus potencialidades para construir comunidad y fortalecer la cohesión social (si se cumplen ciertas condiciones, claro).

¹ Benjamin Goldfrank, “The Politics of Deepening Local Democracy”, *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 2, 2007, pp. 147-168.

² Carole Pateman, “Participatory Democracy Revisited”, *Perspectives on Politics*, vol. 10, núm. 1, 2012, pp. 7-19.

México transitó a la democracia de forma tardía, en términos relativos. Con el Partido Revolucionario Institucional dominando el poder durante siete décadas, y con elecciones controladas tanto a través de ocupar el aparato del Estado, como de una fuerte red clientelar, el país fue considerado un régimen híbrido hasta el año 2000. En 2006, con el segundo gobierno del Partido Acción Nacional, Freedom House lo calificó como una democracia plena, aunque a partir de 2011 se observaron otra vez signos de deterioro que han seguido oscilando hasta la actualidad.

En México, el surgimiento de nuevos partidos no ha sido generado por una renovación de la política desde fuera sino por rupturas de partidos preexistentes, en tanto que las organizaciones sociales no han tenido un rol protagónico en su emergencia. A pesar de múltiples transformaciones institucionales, los resabios autoritarios no han sido removidos en un país asolado por la corrupción y la violencia. Este trasfondo marca también sus instituciones participativas.

Los estudios de la democracia participativa en México han sido menos centrales que en naciones como Brasil o Colombia, incluso han tenido menor incidencia que en Perú, Argentina o Uruguay. Sin embargo, el carácter federal del Estado ha derivado en una expansiva regulación de mecanismos de democracia directa,³ mientras que la Ciudad de México ha seguido un patrón de innovaciones en tiempo y forma no tan diferente del observado en otras, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en lo que hace a la temprana pero errática implementación de mecanismos participativos).

El PP presenta particularidades organizativas en diferentes territorios, aunque suele combinar un modelo mixto, de reuniones abiertas a toda la población con elección de delegados que intervienen en periodos intermedios de evaluación y selección de propuestas (así se activa en casos como Rosario o Montevideo). En la Ciudad de México adquiere un carácter singular, menos orientado a la deliberación y con fuerte énfasis en el voto. En todos los casos, la evolución de distintas instituciones de participación ciudadana sugiere que cuando los diseños institucionales son limitados tanto en lo referente a las cuestiones sometidas a la participación ciudadana, como al alcance de las decisiones tomadas, tarde o temprano la institución perderá centralidad. A menudo, la institución participativa tiene fuerza como mecanismo compensatorio en contextos de elevadas necesidades

³Véase Martha Sandoval Alvarado, "Dime cómo está regulada y te diré cómo funciona: la consulta popular en México", en Fernando Tuesta y Yanina Welp (coords.), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020, pp. 267-309.

insatisfechas, pero la pierde en un escenario menos crítico. Por otra parte, el buen funcionamiento de una institución participativa con competencias muy limitadas requiere unos mínimos niveles de aceptación de las reglas del juego democrático y compromiso político, no obstante, sus efectos positivos a largo plazo podrían conducir a poner en entredicho el mismo mecanismo. Quizá esto explique por qué en municipios donde la experiencia se consideró sumamente exitosa —la experiencia de Porto Alegre— tiempo después se perdió centralidad y apoyo.

Las estrategias de los actores políticos suelen tener peso explicativo en la relevancia que adquiera el PP. Estas estrategias pueden fortalecer aparentemente el mecanismo (si el PP se vincula a oficinas de gobierno donde se producen planificaciones importantes, por ejemplo), pero al integrarlo a una estrategia de incorporación o movilización de grupos afines, también lo desvirtúa. O sea, el instrumento tiene más fuerza en la definición de asuntos públicos cuanto menos capacidad tiene para empoderar a esa persona ciudadana ideal y no partidista a quien apela, convirtiéndose en mayor o menor medida en un instrumento de movilización de actores cercanos al gobierno (a veces disputando espacios con otras instituciones, sean éstas los consejos deliberantes locales u otras de participación ciudadanas, como los consejos vecinales en Montevideo).⁴ Mucho se ha dicho y estudiado sobre los PP en buena parte del continente. Poco se sabe acerca de la experiencia mexicana. El trabajo de Ninfa Elizabeth Hernández Trejo que se presenta a continuación hace un esfuerzo por situar las claves para comprender la experiencia del PP en México considerando las variables mencionadas y otras más, entre las que destaca el peso del voto electrónico en la potencial ampliación de la participación. La relevancia del aporte a la discusión y rediseño de políticas públicas es clara y contundente en tiempos del declive de la confianza en las instituciones y del incremento de la insatisfacción ciudadana.

FUENTES CONSULTADAS

GOLDFRANK, Benjamin, "The Politics of Deepening Local Democracy", *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 2, 2007, pp. 147-168.

⁴Véase al respecto el trabajo de Esteban Mariano Suárez Elías, "Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay", *RECERCA. Revista De Pensament I Anàlisi*, vol. 25, núm. 1, 2019, pp. 111-134, en <<https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.7>>, [consulta hecha el 7 de marzo de 2022].

- PATEMAN, Carole, "Participatory Democracy Revisited", *Perspectives on Politics*, vol. 10, núm. 1, 2012, pp. 7-19.
- SANDOVAL ALVARADO, Martha, "Dime cómo está regulada y te diré cómo funciona: la consulta popular en México", en Fernando Tuesta y Yanina Welp (coords.), *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020, pp. 267-309.
- SUÁREZ ELÍAS, Esteban Mariano, "Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay", *RECERCA. Revista De Pensament I Anàlisi*, vol. 25, núm. 1, 2019, pp. 111-134, en <<https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.7>>, [consulta hecha el 7 de marzo de 2022].

Introducción*

La Ciudad de México, antes denominada Distrito Federal, ha sido el escenario de modificaciones políticas y sociales en pro del fortalecimiento democrático desde que comenzó su proceso de descentralización política. La llegada de un partido de izquierda (el Partido de la Revolución Democrática, PRD) al gobierno de la entidad, que dejaba tras de sí el viejo entramado institucional en manos del que había sido el partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), empezó a generar varios cambios en torno a la participación ciudadana a partir del año 2000.

La capital mexicana es un ejemplo claro de esa oleada de regiones latinoamericanas que, desde gobiernos de izquierda, incorporaron mecanismos de innovación democrática a partir de finales de la década de los ochenta. Pero no sólo la izquierda promovió procesos participativos, también organismos como el Banco Mundial los impulsaron. Un ejemplo es la iniciativa “Presupuesto Participativo para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones”, que inició en 2013 en Lima, Perú, cuyo propósito era “garantizar a las mujeres el espacio necesario para que puedan participar plenamente en la toma de decisiones sobre el presupuesto en la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como en la creación y selección de proyectos de inversión pública que pretendan reducir o eliminar las brechas de género”.¹

* Esta obra es producto de mi tesis doctoral, en el marco del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales (opción Ciencia Política) del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El proyecto culminó con la obtención del grado con Mención Honorífica.

¹ Banco Mundial, *Presupuesto participativo para la igualdad de oportunidades (Reseña)*, 27 de noviembre de 2014, en <<http://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/participacion-en-la-toma-de-decisiones-presupuesto-participativo-para-la-igualdad-de-oportunidades>>, [consulta hecha el 21 de mayo de 2019].

Desde cualquier acción de promoción ha persistido un interés de expandir la participación a otros actores que no sean sólo políticos, sino también sociales. Éste es el espíritu de la innovación democrática, que ha sido definida aquí como las nuevas dinámicas formales e informales que se han implementado luego de un proceso de democratización, cuyo objetivo es incrementar la participación ciudadana para permitirle influir en los procesos de toma de decisión de la esfera política. Asimismo, la innovación democrática no tendría cabida si no hubiera una crisis o una recesión de la democracia representativa moderna² y no existiera la necesidad de generar otros canales para la satisfacción de las demandas esenciales.

Los mecanismos de innovación democrática poseen características propias que los distinguen de otros: la renovación del papel de la democracia, en donde los partidos políticos o los gobiernos ya no son los únicos que promueven la participación, sino que la sociedad civil y las organizaciones sociales cumplen un papel preponderante en esta tarea, lo que implica nuevas formas de hacer política en este modelo de democracia participativa; el giro deliberativo que le imprimen dichos mecanismos a la participación ciudadana, a través de la reducción de la brecha existente entre el gobierno y la sociedad desde canales de comunicación entre ambos; y el nivel local, como escenario principal del desenvolvimiento de tales mecanismos.

La innovación democrática engloba dentro de sí diferentes mecanismos que se han implementado con miras a mejorar o fortalecer las democracias en distintas partes del orbe. El ejemplo más destacado es el presupuesto participativo (PP) por ser el más difundido, uno de los más replicados y de los más estudiados.³

²Matías Bianchi, "De la innovación política a la resiliencia democrática", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.

³Benjamin Goldfrank y Aaron Schneider, "Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Río Grande do Sul", en *Diseño institucional y participación política en experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, pp. 253-291; Sergio de Azevedo, "El 'presupuesto participativo' como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?", *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. vii, núm. 7, octubre de 2008, pp. 7-34; Ismael Blanco, "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", trabajo presentado para el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002; Benjamin Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28; Brian Wampler, "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil", *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 1, 2008, pp. 61-81; Yanina Welp, "Participación ciudadana, poder y democracia. Apuntes para un debate", *Revista Argentina de Democracia Participativa*, vol. 1, núm. 1, 2015, pp. 49-59.

Además de que ha abierto la posibilidad de encauzar nuevas y dinámicas formas de hacer política, ha logrado convertirse en un mecanismo atractivo e implementado en diversos lugares del planeta. A pesar de que su nacimiento se registró en una ciudad de América Latina (Porto Alegre, Brasil), hoy en día suman más de siete mil lugares en el mundo que lo practican o han practicado.⁴

El PP promueve la participación ciudadana para que ésta decida sobre una parte del gasto público⁵ con el propósito de mejorar las condiciones de sus comunidades,⁶ siendo las y los habitantes quienes conocen mejor las necesidades de sus entornos. Éste combina tanto elementos de la democracia participativa como de la democracia representativa,⁷ por lo que la revisión de ambos conceptos es una tarea central en la obra.

Existen otros ejemplos de innovación democrática que también tienen el objetivo de incrementar la participación ciudadana dentro de la esfera política, pero han sido menos replicados y difundidos. Uno de ellos es la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, que consiste en la presentación de propuestas de iniciativa popular. Otro, las conferencias nacionales de políticas públicas del mismo país, a través de las cuales se deliberan y formulan políticas públicas; o el programa Senador Virtual, de Chile, en el que la ciudadanía hace un acercamiento con sus representantes legisladoras y legisladores y realiza un seguimiento a sus proyectos y propuestas.

⁴ Benjamin Goldfrank, "Comparando los presupuestos participativos: tiempos, contextos, escalas", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.

⁵ Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'..."; Boaventura de Souza Santos, *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, trad. de María del Mar Portillo, Ediciones Afrontamiento Lda. Portugal, 2004.

⁶ Alfonso Ayala Sánchez y José Ramón Hernández Polanco, "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades", en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Doctrina Jurídica, núm. 707), 2014, pp. 75-90; María de Lourdes Marquina Sánchez, "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*, año 3, núm. 2, julio-diciembre de 2013, pp. 100-113; Francisco José Francés García, José Tomás García García y Óscar Antonio Santacreu Fernández, "Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos", documento de trabajo presentado en el *IX Congreso Español de Sociología*, septiembre de 2007.

⁷ Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'..."; Osmany Porto de Oliveira, "Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites", en Yanina Welp y Lawrence Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flacso México/Nuffield College/Universidad de Oxford/Centre for Research on Direct Democracy, 2011, pp. 119-144.

La obra se enfoca en el PP de la Ciudad de México⁸ por un interés sobre la participación ciudadana de esta población; especialmente por los niveles participativos que registró el mecanismo de 2011 a 2018, periodo en el que éste subsistió bajo un mismo diseño institucional delimitado por la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, LPCDF (de 2010). Además, el de la capital mexicana es uno de los más longevos del país y se aplica a la totalidad de las 16 alcaldías que conforman políticamente a la ciudad, por lo cual resulta muy alto el número de personas que tiene derecho a participar, si se considera que ésta es la segunda entidad con la densidad poblacional más grande de México.

El diseño institucional del PP que establecía la LPCDF no se fundamentaba en un diálogo abierto entre las autoridades y la ciudadanía para discutir las temáticas prioritarias sobre las cuales se debía invertir el gasto público, como sí ocurre en otros modelos del mundo. En el mecanismo con el que se gestaron las experiencias de 2011 a 2018 era la sociedad la que identificaba las prioridades y las materializaba en propuestas de proyectos que debían ajustarse a cinco rubros definidos por dicha ley. Acto seguido, se informaba al resto de la ciudadanía sobre los proyectos propuestos y ésta elegía uno a través de su voto durante la jornada consultiva. Parte de este esquema de participación se conservó en el nuevo diseño institucional del mecanismo, que vino a implementarse con la promulgación de la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), en agosto de 2019.

En la Ciudad de México, los proyectos resultantes del PP se generan en el nivel de colonia —o pueblo originario—, actualmente definidos en el nuevo marco normativo como unidades territoriales, por lo que las ciudadanas y los ciudadanos tomaban decisiones sobre 3 % del presupuesto general de la entidad, mismo que se repartía entre las colonias y los pueblos originarios de cada una de las 16 demarcaciones de la ciudad: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

El propósito de este trabajo se concentra en explicar los niveles de la participación ciudadana del PP con el diseño institucional de origen, a partir del diseño institucional (es decir, el modelo con el que operaba el mecanismo de 2011 a

⁸ Es la capital de México, sede de los Poderes de la Unión, y, en 2017, fue aprobada su Constitución Política propia, con lo cual se le reconoce como entidad federativa y su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Se divide en 16 demarcaciones, antes llamadas delegaciones y que pasaron a denominarse alcaldías en 2018.

2018), el contexto político (o sea, las variables políticas y socioeconómicas de la Ciudad de México, definidas con base en la literatura existente que también hace análisis desde el diseño institucional) y los actores coadyuvantes en el PP (que en este caso son los comités ciudadanos [CC] y los consejos de los pueblos [CP], especialmente los primeros). La hipótesis propuesta es que el diseño institucional y el contexto político influyen en la configuración que asume la participación ciudadana del PP. Se expondrá que, sin embargo, dicha configuración resultó poco atractiva para la ciudadanía o quedó subsumida por redes clientelares preexistentes.

Las variables contextuales que se tomaron en cuenta son: a) grado de centralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición; b) voluntad política; c) capital social; d) grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación; y e) desigualdad social. En tanto que las variables del diseño institucional son: f) diseño deliberativo o consultivo; g) regulación legal; h) recursos financieros; i) convocatoria; y j) uso de la tecnología. Además de considerar la actuación de los CC y los CP en el PP como una variable transversal. La unidad de análisis es la Ciudad de México, y las delegaciones/alcaldías representan las 16 unidades de observación de la investigación. La temporalidad va de 2011 (año en que se produjo la primera experiencia con PP) a 2018 (última experiencia con PP bajo gobiernos perredistas en la Ciudad de México y con el diseño institucional de origen).

Para cumplir con el objetivo propuesto, la obra está organizada en cinco capítulos. En el primero se plantea una definición del concepto de innovación democrática como aquella de la que se desprenden este tipo de mecanismos que promueven el incremento de la participación ciudadana en la esfera pública. Asimismo, se explican sus diferentes características, el efecto de la crisis de representación para su surgimiento, y se reflexiona en torno a la democracia participativa, en la que los procesos de decisión ciudadanos asumen un papel central para la democratización.

Por su parte, en el segundo capítulo se presenta un estado del arte acerca del PP, sobre todo de aquellos estudios que se han enfocado en el análisis del diseño institucional. Se define al PP y a los elementos generales que giran alrededor suyo, amén de que se expone la importancia del contexto en el que se implementa, destacando las variables que diversos autores han sugerido como necesarias para comprender la construcción de su diseño institucional y su consecuente implementación.

En el tercer capítulo se justifica la selección del caso de estudio y se explica la propuesta del análisis, delimitando y definiendo las variables a observar y estableciendo las técnicas de la investigación y las fuentes de información empleadas.

En el cuarto capítulo se describen tres grandes elementos. Primero, la variable transversal, que se refiere a los actores coadyuvantes del PP, para lo cual se hace una reflexión en torno a los orígenes y el funcionamiento de los CC y los CP. Esta investigación se concentra en los comités y no en los consejos por la cantidad de colonias frente al número de pueblos existentes en la ciudad (que para 2018 sumaban 1 812, de los cuales 1 764 eran colonias y 48 pueblos originarios), además de que son estos primeros los que han desarrollado prácticas clientelares. Segundo, se revisa el contexto político en el que nace el PP en la entidad, tomando como base las variables propuestas y, tercero, el funcionamiento del PP.

Por último, en el quinto capítulo las variables citadas son explicadas a partir de su interacción con los niveles de participación ciudadana. Si bien el promedio participativo registrado en la Ciudad de México en el PP con este diseño institucional de origen es de 4.68 %, la cifra no ha sido homogénea, ni para todas las demarcaciones ni en todos los años que se ha aplicado; por lo tanto, el análisis de este fenómeno implicó tomar en cuenta tanto los porcentajes de participación por año, como el promedio registrado por demarcación. Para esto, jamás se perdió de vista que la participación ciudadana en proyectos de innovación democrática nunca es tan elevada, lo cual constituye un indicador para anticipar que el de la Ciudad de México registra niveles “normales” que se ajustan a la lógica internacional. Aunque llama la atención que en dos años hayan sobrepasado los 10 puntos porcentuales y, por eso, se vuelve necesario hacer un examen más profundo al respecto.

El trabajo finaliza con las conclusiones, en las cuales se recogen los principales hallazgos para encauzar el análisis y la explicación en torno al comportamiento de la participación ciudadana del PP de la Ciudad de México. Además, se reflexiona acerca de la aprobación de la nueva LPCCM, que el 12 de agosto de 2019 reemplazó a la LPCDF, y que trajo consigo un cambio en el diseño institucional del PP de origen.

Capítulo 1

Innovación democrática y participación ciudadana

La innovación democrática constituye un recurso que busca contrarrestar la crisis de representación que afecta a los sistemas democráticos, porque implica el fomento a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para lograr la extensión de la esfera política. Es un concepto amplio debido a que involucra dentro de sí diferentes mecanismos que se han implementado, o buscan hacerlo, con miras a mejorar o fortalecer las democracias en distintas partes del mundo.

En este sentido, los mecanismos de innovación democrática funcionan como nuevas pautas de participación que se han combinado incluso con el dinamismo y la expansión de los cambios sociales generados por los avances tecnológicos, especialmente Internet.¹ El objetivo de este capítulo es definir el concepto de innovación democrática como marco teórico de análisis de esta obra, así como explicar las diferentes modalidades y características de los mecanismos de innovación democrática de acuerdo a la literatura, la importancia de su surgimiento en la crisis de representación en las democracias y el papel relevante de la participación ciudadana.

¹ Francisco José Francés García, José Tomás García García y Óscar Antonio Santacreu Fernández, “Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos”, documento de trabajo presentado en el *IX Congreso Español de Sociología*, septiembre de 2007.

INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA: ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

La innovación democrática es definida en esta obra como las nuevas dinámicas formales e informales que se han implementado luego de un proceso de democratización, cuyo objetivo es incrementar la participación ciudadana para permitirle influir en los procesos de toma de decisión de la esfera política. El origen del término está asociado con una especie de giro deliberativo de la democracia, lo cual permite sobrepasar el concepto de participación política vinculado al acto de votar y ser votada o votado por y como representantes populares, y destacar el de participación ciudadana en el que la asociación, la información, la discusión y el involucramiento de la ciudadanía estén manifiestos para las decisiones colectivas.

En la literatura, la innovación democrática ha sido definida también como la capacidad del gobierno para expresar en varios formatos la voluntad política y el aporte de la sociedad civil.² No obstante, la labor de incentivar y controlar estos mecanismos no deviene únicamente del gobierno, o de los partidos políticos, sino que también ha sido impulsada y examinada “desde abajo”.

Por nuevas dinámicas formales e informales nos referimos a los mecanismos en los que se traduce esa innovación democrática, que pueden estar institucionalizados (formales) o no (informales), dependiendo de su origen y funcionamiento. Esto es, si hay un marco normativo que garantice que el mecanismo existirá más allá del gobierno en turno o, por el contrario, que dependerá del poder político, lo cual lo sujeta a la voluntad política. En el primer caso se habla de una dinámica formal y en el segundo, de una informal.³

Es preciso definir esto porque autores como Smith sostienen que la innovación democrática son más bien instituciones que se encuentran institucionalizadas o formalizadas para cumplir el objetivo citado.⁴ Mientras que Dagnino, Olvera y Panfichi (con quienes se concuerda en este trabajo) señalan que “la innovación democrática no necesariamente requiere de espacios legales específicamente di-

²Leonardo Avritzer, “Democratic, Innovation and Social Participation in Brazil”, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, 2013, pp. 153-170; Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

³Yanina Welp, “Participación ciudadana, poder y democracia. Apuntes para un debate”, *Revista Argentina de Democracia Participativa*, vol. 1, núm. 1, 2015, pp. 49-59.

⁴Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

señados para poder materializarse en prácticas participativas”.⁵ Es decir, estos mecanismos podrían mantenerse al margen de la regulación legal y aun así funcionar de forma exitosa.

La formalidad e informalidad en la innovación democrática también incide en lo que Schneider y Welp indentifican como “activación” de los mecanismos de participación, y que trastoca a la innovación democrática. Éstos pueden ser activados por la ciudadanía, a través de la recolección de firmas; o porque el marco normativo así lo indica y deben realizarse de manera obligatoria; e incluso por iniciativa de las autoridades que, por propia voluntad, pueden generar nuevas dinámicas participativas.⁶

Estos mecanismos se consideran innovadores porque crean nuevas y adicionales interfaces o canales de interacción entre el Estado y la sociedad para tratar problemas específicos, lo cual genera dinámicas diferentes de enfrentar los problemas públicos en los que los sujetos pueden implicarse en la acción pública.⁷ Su carácter innovador tiene que ver asimismo con el hecho de que son mecanismos actuales o de reciente implementación, replicados en distintos lugares, y para cada sitio éstos son adecuados o ajustados a sus características y necesidades.

El presupuesto participativo (PP) es un ejemplo de innovación democrática y tiene una concepción general, siendo así una herramienta que permite a la ciudadanía incidir en las decisiones del destino de los presupuestos públicos; sin embargo, en cada lugar donde ha sido empleado el procedimiento de incorporación de la ciudadanía es peculiar y distinto al resto. Por lo tanto, si el objetivo del PP es que haya un involucramiento de la sociedad en la aplicación y supervisión del presupuesto gubernamental, cómo se aplica en cada caso es lo que le otorga también su denominación innovadora. De ahí que el propósito sea encontrar y adoptar formas de representación política más auténticas, que busquen reducir la

⁵ Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, “Innovación democrática en América Latina: Una primera mirada al proyecto democrático-participativo”, en *Documento de trabajo presentado en el Seminario Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, 5 y 6 de marzo de 2007, p. 51; Brian Wampler, “Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, *Latin American Politics & Society*, vol. 46, núm. 2, 2004, pp. 73-99.

⁶ Cecilia Schneider y Yanina Welp, “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 60, núm. 224, nueva época, año LX, mayo-agosto de 2015, pp. 15-44, en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/issue/view/3919>>, [consulta hecha el 7 de febrero de 2022].

⁷ *Idem*.

brecha entre la ciudadanía y sus representantes, dotando a esta primera de mayor poder para participar.⁸

En un primer plano, las innovaciones democráticas fueron identificadas únicamente por la necesidad de incentivar la participación, pero su ampliación y expansión en diferentes latitudes y con diversos diseños ha permitido concebirlas como mecanismos de control social, a partir de la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia, por medio de mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad.⁹

Es decir, según señala Goldfrank, a propósito de lo que él denomina nuevas instituciones participativas, estos canales de participación ciudadana pueden fungir como mecanismos de contención ante los excesos de poder en manos de representantes.¹⁰ O como sostiene Welp, quien las define como instituciones de participación ciudadana, su intención es controlar la corrupción permitiendo que la ciudadanía incida en las cuestiones públicas e incremente la eficiencia de la gestión.¹¹ Por su parte, Fung y Wright se refieren al desarrollo de una democracia deliberativa empoderada, debido a que son mecanismos cuya característica democrática es depender altamente de la participación de la gente común; deliberativa, porque instituyen la toma de decisiones basada en la razón; y empoderada, ya que intentan vincular la acción a la discusión.¹²

Lo anterior implica también una relación con el término “gobernanza”, que tiene que ver con una creciente influencia y capacidad de decisión de actores no gubernamentales en los asuntos públicos,¹³ porque se trastoca desde el ámbito social al poder público y la administración.¹⁴ Por ello, a la innovación democrática

⁸ Lawrence Whitehead, “Prólogo”, en Yanina Welp y Lawrence Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flasco México/Nuffield College/Universidad de Oxford/Centre for Research on Direct Democracy, 2011, pp. 15-22.

⁹ Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*

¹⁰ Benjamin Goldfrank, “Los Consejos Comunes: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 39, mayo de 2011, pp. 41-55.

¹¹ Yanina Welp, “Participación ciudadana, poder y democracia...”.

¹² Archon Fung y Erick Olin Wright (coords.), *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2001.

¹³ Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

¹⁴ Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, 2010, pp. 19-84; Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

se le ha concebido, de manera optimista por algunas personas,¹⁵ como un motor para la participación ciudadana, pero también para los controles sociales y la representación, haciendo posible pensar en la construcción y el desarrollo de un nuevo proyecto democrático.

Hay otros estudios sobre innovación democrática que han detectado a raíz de su implementación el desarrollo de prácticas de corrupción,¹⁶ acumulación de poder¹⁷ o prácticas clientelares.¹⁸ Algunos más se han encargado de identificar elementos, sobre todo del diseño institucional, que pueden resultar más favorables para la participación ciudadana, inclusive para mantenerla al margen de los defectos mencionados antes.¹⁹

Además de retomar esta última aportación, en la presente obra se argumenta que la generación de control gubernamental y empoderamiento ciudadano a partir de la innovación democrática trastoca el concepto clásico del Estado, pues se desenmarca de la verticalidad de dominio, control y organización político-social, de “arriba hacia abajo”. Es decir, la ciudadanía empieza a tener protagonismo y a cobrar un rol fundamental sobre ese dominio, haciéndonos pensar en una horizontalidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ya no es el Estado el único capaz de imponer valores, según la definición de Weber,²⁰ y si lo hace es a través de la lente ciudadana que ha exigido y tiene cada vez más espacios para participar en los asuntos públicos.

Cómo la ciudadanía ha obtenido mayor inclusión en la esfera pública es explicado aquí por la crisis de representación y, en algunos casos, también por un proceso de descentralización. Esta primera entendida como la incapacidad de la democracia representativa de cubrir todas las demandas y los intereses

¹⁵ Benjamin Goldfrank, “The Politics of Deepening Local Democracy”, *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 2, 2007, pp. 147-168; Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*; Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

¹⁶ Goldfrank, “Los Consejos Comunales...”.

¹⁷ Carlos Mascareño, “Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio”, *Cuadernos del CENDES*, Caracas, vol. 26, núm. 72, septiembre-diciembre de 2009, pp. 163-166.

¹⁸ Héctor Tejera Gaona, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2015.

¹⁹ Yanina Welp, “¿Quién, cómo y para qué? La innovación democrática bajo la lupa”, en *#Innova PolíticaLatAm*, 2015, en <<http://asuntos.sudwebs.com/blog/2015/08/12/quien-como-y-para-que-la-innovacion-democratica-bajo-la-lupa/>>, [consulta hecha el 9 de mayo de 2016]; Welp, “Participación ciudadana...”; Fung y Wright, *op. cit.*; Benjamin Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28.

²⁰ Max Weber, *El político y el científico*, Colofón, 1919.

sociales. Autores como Clelia Colombo aluden más bien a “desafección democrática” para referirse a la crisis de la democracia representativa por la falta de legitimidad política a partir de la desconfianza ciudadana en ésta.²¹ Cuando las gobernadas y los gobernados perciben que el poder que confirieron a sus gobernantes para que las y los representaran a cambio de garantizarles bienestar y cubrir sus demandas ya no está siendo funcional, devienen el reclamo y la necesidad de que la ciudadanía participe, en primer plano, para vigilar la labor de la persona representante y, en segundo plano, para incidir en la toma de decisiones y autosatisfacer esas demandas. El reclamo es justo parte de tal crisis.

La crisis de representación es, entonces, producto de la elección de representantes populares que no cumplen con sus funciones, en el sentido de que no velan por el interés público; o del mal desempeño de los partidos políticos,²² que, en lugar de emplear el poder para cumplir y hacer cumplir las demandas ciudadanas y actuar como verdaderos representantes sociales, lo usan para buscar su perpetuidad y la de sus líderes; entre otras cosas. Una de las propuestas más fehacientes para contrarrestar dicha crisis es justamente una mayor participación ciudadana que ejerza control social.

Esto se combina con el impulso de descentralización y democratización desde algunos gobiernos locales, como ocurrió en los países latinoamericanos, en donde empezó a experimentarse con mecanismos participativos para incentivar el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos y lograr gobiernos más democráticos.²³ Dicho proceso se presentó como “una forma de reducir el déficit fiscal que asolaba a muchos países de la región, y otro que identificaba al ámbito local de gobierno con un espacio desde el cual articular un proyecto político alternativo y de base ciudadana”.²⁴

El resultado fueron propuestas innovadoras, cuyos proyectos de redefinición de las democracias han planteado una transformación, con una base igualitaria y participativa, presente en la democracia clásica. La innovación consiste, entonces,

²¹ Clelia Colombo Vilarrasa, *E-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2007.

²² Los partidos políticos son agrupaciones políticas que buscan el poder a través de elecciones en un sistema competitivo. Son considerados la columna vertebral de cualquier democracia, porque representan las opciones en las que la población basa sus preferencias para ser gobernada; por lo tanto, fungen como entidades de interés público. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

²³ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 26, núm. 52, 2018, 28 pp.

²⁴ Schneider y Welp, *op. cit.*, p. 16.

también en la profundización de dicha democracia “incrementando el poder de la ciudadanía”.²⁵

Asimismo, e incluso al margen de la indiferencia hacia la política, en las democracias representativas se ha presentado la idea de una ciudadanía más reflexiva y activa políticamente que ha hecho emerger nuevas formas participativas, entre las que encontramos incluso los movimientos sociales de última generación, que han utilizado la tecnología para lograr nuevas dinámicas de comunicación e interacción.²⁶

Cuando se concibe a la democracia como un proceso que se encuentra en constante transformación y perfeccionamiento, y no como un sistema estático, se puede dimensionar la introducción de estas nuevas dinámicas cuyo propósito es el fortalecimiento del sistema político. Es así como el modelo predominante de democracia representativa “se nutre con estas experiencias participativas denominadas innovaciones democráticas”.²⁷ Esto último es importante y, a la vez, resulta necesario entender que las innovaciones democráticas complementan a la democracia representativa y sólo eso, pues no han logrado aún superar la lógica de la representación y de la toma de decisiones por parte de representantes políticos.²⁸

Es decir, por un lado, la innovación democrática pretende acercar a la ciudadanía y a otros actores sociales a la toma de decisiones, pero, por el otro, siguen funcionando las instancias representativas que tienen la responsabilidad de tomar decisiones públicas, porque ésa es una tarea conferida a aquéllas y no se ha modificado con el invento de mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, el concepto de innovación democrática podría resultar también controversial en tanto que su implementación podría darse en gobiernos con prácticas no necesariamente democráticas, donde sólo exista una definición de democracia *de jure*, pero no *de facto*, de ahí también la insurgencia de la crisis de representación; aunque la finalidad de introducir estos mecanismos es precisamente dotar de procesos que fortalezcan a las democracias. Y dicha in-

²⁵ Camilo Acedo Vallejos, *Innovación democrática y empoderamiento: Estudio comparado de ocho experiencias de presupuesto participativo en Chile*, tesis doctoral del Programa de Doctorado en Ciencia Política, Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología-Universidad Autónoma de Barcelona, 2014, p. 18.

²⁶ Colombo Vilarrasa, *op. cit.*

²⁷ Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, “¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 76, núm. 2, 2014, p. 293.

²⁸ Colombo Vilarrasa, *op. cit.*

roducción puede ser producto de la voluntad y las iniciativas gubernamentales, pero además de la sociedad, exigiendo más espacios de discusión e incidencia en la toma de decisiones.

A propósito de *qué es política*, Hannah Arendt argumentaba que este concepto necesariamente debe involucrar una participación ciudadana dentro del gobierno para que se logre la libertad, ya que éste “debe ser controlado en dicho ejercicio por los gobernados”,²⁹ consolidando así una intervención más bien directa. Se entiende, pues, que en el ejercicio de la política el poder debe ser vigilado constantemente para proteger la libertad de la ciudadanía, porque el control que se ejerce “desde abajo” tiene el propósito de contrarrestar los excesos de la misma acción política.

A pesar de las controversias en torno a cuántas o cuántos participan y si esa participación debería recaer en manos de “políticos expertos”, no se pierde de vista el viejo debate sobre la democracia representativa y la democracia directa, a propósito de la crisis de representación. En la teoría de la democracia han sobresalido dos grandes modelos que aparentemente han tenido lugar en momentos diferentes de la historia. En éstos se dirime el conflicto entre quienes piensan que la democracia debe referirse al poder popular a través del cual la ciudadanía se autogobierna, y quienes ven a la democracia como un medio para conceder autoridad a las personas que son elegidas periódicamente para ocupar los cargos públicos.³⁰ El primero es referente a la democracia directa y el segundo, a la democracia representativa. Sin embargo, el modelo de democracia directa quedó subsumido a un ideal porque, en la práctica, la participación de toda la ciudadanía sin necesidad de intermediarios no tuvo lugar.

En cambio, en el modelo de democracia representativa, las decisiones no son tomadas por la ciudadanía, sino por quienes ésta elige para representarla. Es una “democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen”.³¹ Las elecciones, a través del voto, son la principal herramienta para instaurar la representación y, por lo tanto, el sufragio es la fuente de participación básica de este modelo, mas no la única. La democracia representativa constituyó una innovación institucional mediante la cual la gente podía desarrollar sus actividades e intereses particulares, mientras que el Estado proveería lo necesario para equilibrar el poder coercitivo y la libertad.

²⁹ Hannah Arendt, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 90.

³⁰ David Held, *La democracia y el orden global*, trad. de Sebastián Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997.

³¹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Alianza Editorial, 1989, p. 150.

La prevalencia de la democracia representativa y la subsecuente crisis de representación han orillado a plantear la idea de que este modelo se combine con características de la democracia directa, a través de la inserción de instrumentos de legitimación democrática directa que impliquen una mayor participación por parte de la ciudadanía en los asuntos públicos, para contrarrestar la deficiencia de la representatividad³² y mejorar la calidad de la democracia. Lo que debe quedar claro es que el modelo representativo se nutre de estas prácticas. Después de todo:

Para la teoría democrática la actuación de los ciudadanos individuales que comunican sus preferencias y opiniones gracias a su presencia directa corresponde al conjunto de prácticas abarcadas por la idea de participación, las cuales difieren en un sentido fundamental de las prácticas en las que se habla en nombre de alguien. Por esto se hace necesario introducir la noción de “representación”.³³

Ante la complementariedad de una mayor participación ciudadana a la democracia representativa han convergido otros modelos democráticos,³⁴ aquí será abordado el de democracia participativa.

Nuevas formas de participación ciudadana

La democracia participativa es un concepto cuyas características complementan la construcción de democracia representativa, aunque en esta primera “la participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización”.³⁵ Sin participación no se entiende la construcción democrática.

A diferencia del modelo de democracia participativa, en la representativa la ciudadanía también participa, pero lo hace sobre todo mediante la emisión de su voto respecto a la elección de representantes populares y para postularse en dichos cargos. Esto es lo que se refiere a la participación política, la cual también se

³² Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

³³ Gurza Lavalle e Isunza Vera, *op. cit.*, p. 21.

³⁴ Sartori, por ejemplo, habla de diferentes nociones de democracia participativa: democracia directa, democracia de referéndum, democracia electoral y democracia representativa. Aquí se hablará, de manera general, de la democracia participativa como una combinación de ambos grandes modelos, el directo y el representativo. Sartori, *¿Qué es la democracia?*

³⁵ Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*, p. 37.

pone de manifiesto por medio de la incorporación en partidos políticos, asociaciones civiles, etcétera. Este tipo de democracia implica una separación entre la ciudadanía y sus representantes, lo que la desvincula de la participativa.

En la democracia participativa se busca incentivar mecanismos por medio de los cuales las representadas y los representados se acerquen a la toma de decisión y, por lo tanto, a la acción política. En ésta se reduce la brecha entre gobernadas/gobernados y gobernantes e invita a pensar en una colaboración entre ambos para trabajar en pro del bien común, que es el fin último de la política.

La democracia participativa introduce instrumentos de participación directa de los ciudadanos en las instituciones políticas, tanto los tradicionales como los innovadores. Así pues incluye las vías clásicas de participación —como los referéndums, las iniciativas legislativas populares o las iniciativas populares—, y las vías innovadoras de participación ciudadana, que buscan la deliberación y la participación de los ciudadanos en la gestión de la *res publica*. El objetivo de la participación ciudadana es establecer una comunicación y un diálogo entre la ciudadanía y los gobernantes de manera que los ciudadanos tengan información sobre determinadas cuestiones que les afectan y puedan comunicarla a sus representantes políticos.³⁶

Por ende, el concepto de innovación democrática se inserta en el de democracia participativa, la cual es una expresión que va más allá de la democracia representativa, pero que no se sale de ella, y que incorpora también elementos de la democracia directa. La democracia participativa no es autogobernante, sin embargo, sus aspiraciones descansarían en esos inalcanzables ideales. ¿Por qué? Claramente porque la participación puede ser definida, en términos de Sartori, como “el acto de tomar parte en persona”,³⁷ sin intermediarios pero, salvo en comunidades muy pequeñas, esto resulta imposible y, por consiguiente, sigue siendo indispensable la labor de representante.

Así, la participación cumple un papel fundamental en este tipo de democracia. Además del concepto aportado por Sartori, agregamos que la participación implica el involucramiento de la ciudadanía en el curso de una actividad pública.³⁸

³⁶ Clelia Colombo Villarasa, “Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?”, en “Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva” [monográfico en línea], *Revista de Internet, Derecho y Política*, Universitat Oberta de Catalunya, núm. 3, 2006, p. 23, en <<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>>, [consulta hecha en agosto de 2016].

³⁷ Sartori, *¿Qué es la democracia?*, p. 153.

³⁸ Nuria Cunill, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

De acuerdo con Cunill, es posible identificar cuatro tipos de participación con base en la interacción y la penetración de los actores sociales en el Estado. La primera es la participación política, que para la autora tiene que ver con el proceso de elección de representantes (el ejemplo más claro es la votación en procesos electorales). La segunda es la participación social, que se desarrolla entre la ciudadanía sin que haya una interacción con el aparato estatal (por ejemplo, las y los activistas que buscan atender problemáticas específicas). La tercera corresponde a la participación comunitaria, cuyo objetivo es promover actividades de autogestión de la ciudadanía en su colectividad (ejemplo de ello serían las asociaciones de colonos que se reúnen por diferentes periodos para atender problemas de sus comunidades, como pavimentación, luz eléctrica, agua potable, etcétera). Por último tenemos a la participación ciudadana, que implica la intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos “con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”.³⁹

La participación que se genera a raíz de la innovación democrática es de tipo ciudadana, mientras que la participación política se asocia mejor con la democracia representativa. Uno de los grandes objetivos de la participación ciudadana es establecer comunicación entre personas gobernantes y gobernadas, y que estas segundas puedan informarse sobre asuntos públicos que las afecten y lo comuniquen a las primeras. Pero con la innovación democrática la idea es que se incorporen esquemas de participación más sustantivos y no sólo de carácter informativo o consultivo, como ocurre con los mecanismos de democracia directa (MDD) —esto es, plebiscitos, referéndums, consultas populares o revocaciones del mandato—.

El gran inconveniente con lo anterior deviene de la no participación (respecto a la ciudadanía que por diferentes razones no está interesada o simplemente no puede participar) o del elitismo participativo (es decir, cuando se piensa que sólo las personas calificadas pueden y deben hacerlo), lo que se convierte en la gran crítica a la democracia participativa. En el primer caso, hay autores que sustentan que el meollo del espíritu participativo se encuentra en el capital social y la cultura política,⁴⁰ y que es la falta de la cultura participativa por parte de la ciudadanía y de las instituciones lo que impide su desarrollo. Para el segundo caso, se sostiene

³⁹Fabio Velásquez y Esperanza González, *La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas. Foro Nacional Pro Colombia*, Bogotá, Fundación Corona, 2004, p. 2.

⁴⁰Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of America*, Nueva York, Simon and Schuster Paperbacks, 2000; Benjamin Barber, “The ambiguous effects of digital technology on democracy in a globalizing world”, en Gerhard Banse, Armin Grunwald y Michael Rader (eds.), *Innovations for an e-Society: Challenges for Technology Assessment*, Berlín, Edition Sigma, 2002, pp. 43-56.

en un primer término que si todas y todos participan habrá una sobrecarga de demandas, lo cual hará disfuncional al sistema político;⁴¹ en segundo término, se expone que no toda la ciudadanía tiene la capacidad de participar por distintas razones: falta de educación, de información, de interés.

Aun considerando que el capital social y la cultura política tienen una incidencia relevante en el desempeño de los mecanismos participativos, la investigación se centrará en la incidencia del diseño institucional, a partir de la implementación de reglas operativas “bien definidas” por la ley, pero también al margen de ésta. Ya que de ello dependerá el grado de involucramiento de la ciudadanía y de los espacios con los que cuente para tener voz y voto, para ejercer control sobre sus representantes y para incidir en la gestión pública.

Independientemente de las críticas, una democracia participativa ofrece la necesidad de generar y brindar información pública y una mayor transparencia en la toma de decisiones, lo cual obliga a pensar en la legitimidad con la que se puede construir la acción política y, por ende, el fortalecimiento de los sistemas democráticos; pensando en la predominancia del modelo representativo del que, se sugiere, no escapa el tipo participativo.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MECANISMOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

El objetivo de la innovación democrática es incorporar a la ciudadanía en las decisiones colectivas, de modo que se involucre en la esfera política para mejorar estructuras y procesos gubernamentales, profundizando con ello a la democracia misma desde el ascenso del poder ciudadano.⁴² En este sentido, la primera característica que identifica a la innovación democrática tiene que ver con la renovación del papel de la democracia.

En su instrumentación ya no sólo tienen cabida los actores tradicionales de la democracia representativa para promover la participación, como los partidos políticos o los gobiernos de los diferentes ámbitos políticos, sino que la sociedad civil, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto empiezan a cobrar relevancia. Ello es importante porque cuando se expande la esfera de las formas

⁴¹ Sartori, *¿Qué es la democracia?*; Bobbio, *op. cit.*

⁴² Acedo Vallejos, *op. cit.*

de hacer política puede contrarrestarse ciertamente la crisis de representación desembocada por un descontento ciudadano hacia el modelo de democracia representativa imperante.

Más aún, cuando en esta nueva dinámica se insertan los avances tecnológicos, la concepción del quehacer político y la implicación de la ciudadanía en la acción política se transforman, porque éstas vienen a complementar a las dinámicas ya existentes.⁴³ Pero dichos mecanismos también son incluyentes del pluralismo social, y buscan abordar todas las preferencias y los intereses de la ciudadanía, desde la que prefiere participar de manera individual, hasta la que conforma organizaciones sociales establecidas, como la sociedad civil y otras.

Con lo anterior se renueva el viejo debate democrático entre el modelo representativo y el directo, donde se aprecia una generalización y una expansión de los derechos políticos ciudadanos, por medio de espacios que les permiten una influencia decisoria en los asuntos públicos.⁴⁴ Ello a su vez exige, o debería hacerlo, un mayor control social de lo público, a través de un incremento de la transparencia y la rendición de cuentas sobre el desempeño de los gobiernos, para que se pueda garantizar su carácter público.

La segunda característica está vinculada con la posibilidad de incentivar la discusión y la deliberación en el proceso participativo. Si bien es cierto que algunos de los mecanismos formales e informales de innovación democrática no promueven de manera abierta la deliberación, el nacimiento de estos mecanismos surge de la concepción deliberativa a partir de la introducción de interfaces entre el gobierno y la sociedad; es decir, de esa reducción de la brecha que divide a la gestión pública de la ciudadanía, lo cual es fundamental.⁴⁵

Esto no tiene que ver con los MDD, en los que regularmente sólo se decide sobre una acción de gobierno en una jornada consultiva. Más bien, la idea es que a través de la innovación democrática se genere una interacción, seguida de una reflexión y una deliberación y toma de decisión que conduzcan al fortalecimiento de la democracia. Después de todo, la deliberación se refiere al análisis que realiza un conjunto de ciudadanas y ciudadanos previo a tomar una decisión sobre un asunto público.

Un ejemplo real de cómo esto funciona lo encontramos en la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, creada en 2001 con el propósito de que se pre-

⁴³ Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

⁴⁴ Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*

⁴⁵ Avritzer, *op. cit.*

sentaran propuestas de iniciativa popular. A grandes rasgos, su funcionamiento es el siguiente: la Comisión recibe las propuestas de sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales; luego éstas son examinadas por las diputadas y los diputados miembros de la Comisión y, si se aprueban, pasan al procedimiento legislativo ordinario.⁴⁶ Por sí sola, ésta representa un ejemplo de innovación democrática que incluye un proceso de deliberación democrático.⁴⁷

La tercera característica es que en el nivel local, estatal o municipal, está mayoritariamente incorporada la innovación democrática,⁴⁸ a pesar de algunos casos que en lo federal han florecido. Es decir, está siendo implementada por los niveles locales, más que por los nacionales, y esto también es producto de ese proceso de descentralización.

La explicación a esta presencia local de iniciativas responde a múltiples factores, pero cabe citar entre ellos la fácil adscripción territorial de los protagonistas de los procesos participativos, el contacto relativamente cotidiano entre representantes de las instituciones y ciudadanos, la pluralidad de redes políticas y sociales existentes a nivel local, el sentimiento de comunidad de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender sus demandas, y la eventual posibilidad de crear en el nivel local espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y el debate público.⁴⁹

Esta tendencia se puede advertir de manera clara en las experiencias innovadoras que se desarrollan en Europa, pero también en América Latina, donde se está buscando atender temáticas trascendentales dentro de la gestión institucional y que tienen relación con políticas sociales, gasto público, medio ambiente, urbanismo, desigualdad social, etcétera. El punto es ver cómo la gente se siente más identificada e involucrada en el ámbito local, desde su comunidad, porque, en buena medida, las decisiones políticas que se toman allí le afectan más direc-

⁴⁶Melina de Souza Rocha, "La Comisión de Legislación Participativa y la Participación de las ONG: ¿participación popular en Brasil?", en Yanina Welp y Lawrence Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flacso México/Nuffield College/Universidad de Oxford/Centre for Research on Direct Democracy, 2011, pp. 51-74.

⁴⁷Para conocer más sobre el desarrollo y los resultados de este mecanismo, consúltese el texto de De Souza Rocha referido en la nota anterior.

⁴⁸Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*; Jordi Sánchez i Picanyol, *La democracia electrónica*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2008.

⁴⁹Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

tamente que las de carácter nacional, y es aquí donde se puede desarrollar con mayor facilidad la acción colectiva.⁵⁰

La cuarta característica consiste en la necesidad de fortalecer la participación ciudadana por parte de la innovación democrática, pero ¿lo está logrando? Los resultados positivos de una mayor participación a raíz de ésta se percibirán a mediano y largo plazo, debido a que “los ciudadanos serán más propensos a participar si como resultado de sus experiencias previas tienen una valoración o impacto positivo sobre los resultados obtenidos a través de su participación. Además, si las personas tienen una alta percepción de su eficacia política externa también aumenta su probabilidad de participar en este tipo de actividades”.⁵¹ Entonces, se sostiene que la experiencia previa fomenta un mayor involucramiento en las actividades de participación no electoral. Sin embargo, esto no ocurre necesariamente así.

El tema de la participación ciudadana a través de la innovación democrática quizá es el más complejo de todos porque, por un lado, se dice que el fortalecimiento de la democracia se apoya en la idea de la participación de la sociedad en el ejercicio de poder,⁵² y representa un instrumento para la construcción de la igualdad social, poniendo el interés público por encima de todos los demás. Y, por el otro, se sostiene que la participación ciudadana ha sufrido grandes descensos, y que la aparición de la innovación democrática tiene que ver también con la crisis participativa y el déficit democrático que ha dejado el modelo de democracia representativa, precisamente por el desencanto de la ciudadanía por la política.

La innovación democrática demanda que la ciudadanía se involucre más y lleve su participación a otro nivel que sólo decidir o votar, esto es, a deliberar, informarse, organizarse, cooperar, interesarse en la gestión pública y en las acciones de gobierno. Este tipo de participación implica una persona ciudadana madura, políticamente hablando, con un capital social fortalecido; entonces, se debe tener presente que el resultado no se puede apreciar en el corto plazo. Empero, cuando la gente tiene la percepción de que su participación puede efectivamente hacer la diferencia, es más propensa a participar.

La quinta y última característica es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como un instrumento para cumplir con el objetivo de la

⁵⁰ Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’...”.

⁵¹ María Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México, 2011.

⁵² Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*

implementación de la innovación democrática, donde Internet sobresale como uno de los más revolucionarios. Aunque es preciso aclarar que no todos los mecanismos formales e informales la usan.

Dentro de la visión optimista sobre los usos políticos de la tecnología está la idea de que Internet puede fungir, por un lado, como una herramienta para movilizar la participación de personas apáticas políticamente y, por el otro, como una herramienta para reforzar la participación de los sujetos ya comprometidos e informados.⁵³ También se señala que los instrumentos tecnológicos son medios eficaces para promover la transparencia y reducir la corrupción, en el sentido de que un mayor y mejor acceso a la información puede generar más demanda por la rendición de cuentas.⁵⁴ Asimismo, buscan abrir espacios para la deliberación y la toma de decisiones que incluyan a la ciudadanía.⁵⁵

El uso político de la tecnología representa un instrumento informativo (o desinformativo) sobre los asuntos públicos. Las redes sociales, por ejemplo, proveen la oportunidad de que la ciudadanía se conecte e interactúe y, al mismo tiempo, se creen nuevos canales que pueden ser utilizados para la comunicación política y la movilización; así como también para la deliberación, la organización, la coordinación y la decisión.⁵⁶

Un ejemplo de este uso son las conferencias nacionales de políticas públicas de Brasil, las cuales constituyen un instrumento formal de innovación democrática que ganaron expresión y visibilidad después de 2003, y son espacios participativos diseñados para deliberar en torno a la formulación de políticas públicas en el ámbito federal. Su funcionamiento, a grandes rasgos, es el siguiente: el Poder Ejecutivo convoca dichas conferencias a través de las secretarías y los ministerios y se organizan con base en diferentes temáticas. Se llevan a cabo reuniones en

⁵³ Andrew Chadwick, "Recent Shifts in the Relationship Between the Internet and Democratic Engagement in Britain and the United States: Granularity, Informational Exuberance, and Political Learning", en Eva Anduiza, Michael James Jensen y Laia Jorba (eds.), *Digital Media and Political Engagement Worldwide: A Comparative Study*, Cambridge University Press, 2012, pp. 39-55.

⁵⁴ Anita Breuer y Yanina Welp, "Digital trends in Latin American politics (1990-2012)", en Anita Breuer y Yanina Welp (eds.), *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, Nueva York, Routledge, 2014.

⁵⁵ Yanina Welp, "Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica", en Nicolás Loza (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 13-31.

⁵⁶ Jorge Francisco Aguirre Sala, "Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales", *Culturales*, época II, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre de 2013, pp. 119-150; Breuer y Welp, *op. cit.*; Manuel Castells, *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*, trad. de María Hernández, Madrid, Alianza Editorial, 2013.

los niveles municipal, estatal y regional, y los resultados agregados se vuelven motivo de deliberación en la conferencia nacional, a la que asisten delegadas y delegados. El proceso termina con un documento final que contiene las principales temáticas y directrices para diseñar una nueva política pública.⁵⁷

A partir de 2009 éstas se extendieron e involucraron a una mayor cantidad de personas debido a que se introdujeron las conferencias vía electrónica, también denominadas “conferencias virtuales”. En ellas las discusiones son organizadas por grupos de la sociedad civil y se sintetizan las contribuciones propuestas a través de Internet. “Los resultados de estas conferencias [virtuales] se incluyen en los materiales distribuidos a los participantes de la conferencia nacional y son deliberados junto con los resultados de las conferencias locales y estatales”.⁵⁸ Todo el proceso dura aproximadamente un año.⁵⁹

Otra muestra de innovación democrática en la que se incorporó la tecnología la constituyen los foros legislativos existentes en países como Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú. Son espacios de participación y debate a través de los sitios web de los congresos de estos países. Sin embargo, no han tenido el impacto esperado. Por ejemplo, el programa denominado Senador Virtual, de Chile, que consiste en dar seguimiento a los proyectos y hacer comentarios a las senadoras y los senadores, ha recibido críticas debido al control que ejerce el cuerpo legislativo sobre las propuestas, por la poca participación ciudadana para proponer temas, y porque no hay mecanismos suficientes para comprometer al Senado a hacer caso de las consignas.⁶⁰

Un uso político adicional de la tecnología, y que también ha impactado en la innovación democrática, es el voto electrónico. Lo primero que debe quedar claro sobre éste es que no se usa solamente para la emisión de la votación electoral, sino también en PP, consultas, plebiscitos y referéndums; es decir, en instrumentos de participación ciudadana. Hay dos concepciones de la votación electrónica, una ampliada y otra reducida. La votación electrónica, en un sentido amplio, es el empleo de la tecnología en el desarrollo del proceso electoral en su conjunto, ya sea en el registro de la ciudadanía, la confección de los padrones, el registro de

⁵⁷Thomy Pogrebinski, “Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, pp. 77-104.

⁵⁸*Ibid.*, p. 87.

⁵⁹Para más información sobre el funcionamiento de las conferencias nacionales de políticas públicas, consúltese el documento completo de Pogrebinski.

⁶⁰Welp, “Latinoamérica conectada...”.

las personas candidatas, el ejercicio del voto como tal, el conteo de los sufragios y la transmisión de los resultados.⁶¹

El voto electrónico, en su definición reducida, se refiere a la implementación del recurso tecnológico en la emisión de la votación y el conteo de los votos exclusivamente.⁶² El resto de las etapas del proceso electoral y las relacionadas con los otros mecanismos de participación ciudadana en las que se emplean las TIC tienen que ver, más bien, con una “gestión electoral electrónica”.

Es posible identificar dos modalidades de voto electrónico con base en la emisión y el conteo de votos: 1) sistemas de registro electrónico directo, mejor conocidos como urnas electrónicas; y 2) sistemas de voto por Internet.

El sistema de registro electrónico directo (RED, o DRE por sus siglas en inglés) se refiere a las urnas electrónicas. En ellas tanto la emisión del voto como su recuento son realizados vía electrónica. Por su parte, el sistema de voto por Internet, o voto remoto (o en línea), es aquel que se desarrolla por medio de computadoras, teléfonos celulares, tablets o televisores digitales que tengan conexión a Internet, permitiendo a la ciudadanía sufragar desde cualquier sitio donde se encuentre, siempre y cuando tenga acceso a la Red.

Ejemplo del empleo del voto electrónico en innovaciones democráticas es el PP, que en lugares como la Ciudad de México ha combinado la votación tradicional, a través de papeleta, con el voto electrónico por Internet.

En general, la innovación democrática no escapa a la idea de que los gobiernos que decidan usar la tecnología para acercar a la ciudadanía a la política a través de su participación deben estar dispuestos a invertir en la creación de condiciones de infraestructura necesaria para implementar de manera exitosa el acceso a las TIC.⁶³

⁶¹ Beatriz Busaniche y Federico Heinz, “Introducción: ¿Qué es el voto electrónico?”, en Beatriz Busaniche (comp.), *Voto electrónico. Una solución en busca de problemas*, Buenos Aires, Tren en Movimiento/Fundación Vía Libre/Heinrich Böll Stiftung, 2017, pp. 19-33; María Inés Tula, “Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Perspectivas y comentarios sobre la adopción del voto electrónico en la Argentina”, en *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Ariel, 2005, pp. 15-40.

⁶² Busaniche y Heinz, *op. cit.*

⁶³ Breuer y Welp, *op. cit.*, p. 2.

Capítulo 2

El presupuesto participativo como ejemplo de innovación democrática

Una vez definida la innovación democrática, pasamos a la revisión del objeto de estudio de esta obra: el presupuesto participativo (PP), que por sus características se inserta en este marco teórico. Esto es así porque funge como un nuevo mecanismo que surgió por primera vez en un “entorno de cambios políticos, económicos y culturales experimentados en sociedades contemporáneas a finales de la década de 1980 [...] y se relaciona] con un avance paulatino de la democracia y la descentralización”,¹ incorporando a la ciudadanía a la esfera pública a través de su participación en la toma de decisiones.

Además, destaca entre la innovación democrática por ser el más difundido y uno de los más estudiados.² Su implementación pionera en Porto Alegre, Brasil, representa el caso emblemático que lo ha convertido en un referente empírico a considerar en cualquier investigación en la materia.

¹ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 26, núm. 52, 2018, p. 2.

² Benjamin Goldfrank y Aaron Schneider, “Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul”, en *Diseño institucional y participación política en experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, pp. 253-291; Sergio de Azevedo, “El ‘presupuesto participativo’ como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?”, *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. VII, núm. 7, octubre de 2008, pp. 7-34; Ismael Blanco, “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, trabajo presentado para el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002; Benjamin Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28; Brian Wampler, “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil”, *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 1, 2008, pp. 61-81; Yanina Welp, “Participación ciudadana, poder y democracia. Apuntes para un debate”, *Revista Argentina de Democracia Participativa*, vol. 1 núm. 1, 2015, pp. 49-59.

El PP se ha vuelto una práctica muy estudiada para las interesadas y los interesados en la democracia participativa y la participación ciudadana porque ha abierto la posibilidad de nuevas y dinámicas formas de hacer política, consiguiendo ser un modelo atractivo para distintos lugares del mundo que han perseguido el ideal del fortalecimiento democrático. El objetivo de este capítulo es presentar un estado del arte sobre el PP, a partir de la visión de elementos del contexto y del diseño institucional que resultan favorables en su implementación, desde los niveles de participación ciudadana.

ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El PP es un mecanismo que promueve la participación de la ciudadanía para que ésta decida sobre una parte del gasto público³ con el propósito de optimizar su condición de vida.⁴ Además, “cambia las prácticas administrativas y políticas para mejorar la integración de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones dentro del presupuesto”.⁵ Constituye un instrumento que se inscribe en la innovación democrática porque profundiza a la democracia a partir del incremento del poder de la ciudadanía; porque favorece la transparencia de los gastos públicos, cuyo funcionar combina elementos de la democracia participativa y la democracia representativa;⁶ porque se ha vuelto un estándar, es decir, se ha replicado en dife-

³ Goldfrank, *op. cit.*; Boaventura de Souza Santos, *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, trad. de María del Mar Portillo, Ediciones Afrontamiento Lda. Portugal, 2004.

⁴ Alfonso Ayala Sánchez y José Ramón Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Doctrina Jurídica, núm. 707), 2014, pp. 75-90; María de Lourdes Marquina Sánchez, “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*, año 3, núm. 2, julio-diciembre de 2013, pp. 100-113; Francisco José Francés García, José Tomás García García y Óscar Antonio Santacreu Fernández, “Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos”, documento de trabajo presentado en el *IX Congreso Español de Sociología*, septiembre de 2007.

⁵ Traducción propia. Leonardo Avritzer, “Democratic, Innovation and Social Participation in Brazil”, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, 2013, p. 157.

⁶ Goldfrank, *op. cit.*; Osmany Porto de Oliveira, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en Yanina Welp y Lawrence Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flacso

rentes lugares para aumentar la participación, permitiendo a la ciudadanía influir en la esfera política;⁷ y, finalmente, porque hace posible que las reglas con las que opera sean auténticas para cada caso en el que se implementa.

Como ejemplo de innovación democrática, el PP ha sido analizado como un mecanismo de control social, ya que promueve la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) a través de la intervención social.⁸ Por supuesto, está relacionado también con el término “gobernanza”, porque implica la intervención de actores no gubernamentales en los asuntos públicos,⁹ y al incorporar a otros actores a la escena política, como la sociedad civil, ésta cobra un papel fundamental.¹⁰ Igualmente, brinda la posibilidad de implementar medidas de redistribución benéficas para los grupos desfavorecidos.¹¹

En términos generales, el funcionamiento del PP se basa en un diálogo abierto entre autoridades y ciudadanía para discutir las temáticas prioritarias sobre las cuales se debe invertir el gasto público, centrando la atención en las problemáticas que deben ser atendidas con mayor urgencia en el ámbito comunitario. En algunos casos, como ocurre en PP de algunas ciudades de Brasil (como Porto Alegre), las reuniones se hacen por temas y se eligen delegadas, delegados y consejos que se encargarán de guiar las discusiones.¹² Por último, la ciudadanía vota

México/Nuffield College/Universidad de Oxford/Centre for Research on Direct Democracy, 2011, pp. 119-144.

⁷ Matías Bianchi, “De la innovación política a la resiliencia democrática”, ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.

⁸ Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, “Innovación democrática en América Latina: Una primera mirada al proyecto democrático-participativo”, en *Documento de trabajo presentado en el Seminario Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, 5 y 6 de marzo de 2007, pp. 31-58.

⁹ Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*; Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, 2010, pp. 19-84.

¹⁰ Joshua Cohen, “Democracia y libertad”, en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 235-287; Gianpaolo Baiocchi, “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory”, *Politics & Society*, vol. 29, núm. 1, 2000, pp. 43-72.

¹¹ Goldfrank, *op. cit.*; Adalmir Marquetti, “Democracia, Equidade e Eficiência: o Caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre”, en João Verle y Luciano Brunet (eds.), *Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre-Brasil*, Porto Alegre, Guayá, 2002, pp. 210-232; Blanco, *op. cit.*

¹² Avritzer, *op. cit.*; Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*; Blanco, *op. cit.*

para decidir cuáles proyectos de todos los propuestos deben ser implementados. Estos procedimientos suelen llevarse a cabo anualmente.

El PP se está posicionando como una de las prácticas más difundidas del proyecto democrático-participativo,¹³ convirtiéndose así en un instrumento de democracia participativa cuyo objetivo es desarrollar una cultura ciudadana en la que se involucren las personas para que colaboren con el gobierno en la solución de problemas relacionados con sus entornos.¹⁴ El contexto inmediato de intervención de la ciudadanía es lo que, en términos teóricos, ha fortalecido la dinámica participativa, ya que ésta conoce y reconoce ahí —mejor que en cualquier otro ámbito— las principales problemáticas sociales por atender. Por tal motivo, el PP no debe ser visto como un simple instrumento técnico, pues refleja también una orientación política en su búsqueda de concretar y ejecutar proyectos públicos de la vida cotidiana de las y los participantes. De hecho, la orientación práctica es uno de los principios o características simbólicas de este tipo de instituciones que identifican Fung y Wright: “desarrollan estructuras de gobernanza orientadas a preocupaciones bastante concretas”.¹⁵

Pero su implementación produce igualmente distintas polémicas, que van desde ser visto como un mecanismo atenuante que hace recaer en la población responsabilidades que competen al gobierno,¹⁶ hasta ser criticado por lo limitado en recursos y acotado en determinados rubros establecidos desde la administración gubernamental.¹⁷ Ninguna de estas dos críticas es inválida, no obstante, la primera puede ser rápidamente desechada si se sostiene que con la participación ciudadana se puede contrarrestar la crisis de representación política. Además, otro de los principios de estos mecanismos es que se desarrolle una participación

¹³ Dagnino, Olvera y Panfichi, *op. cit.*

¹⁴ María de Lourdes Marquina Sánchez, “Participación ciudadana en la Ciudad de México a través del presupuesto participativo”, en Lourdes Marquina Sánchez y Miguel Moreno Plata (coords.), *La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana. Un análisis desde el presupuesto participativo en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Ediciones Eón, 2017, pp. 25-48.

¹⁵ Traducción propia. Archon Fung y Erick Olin Wright (coords.), *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2001, p. 18.

¹⁶ Marquina Sánchez, “Participación ciudadana en la Ciudad de México...”; De Azevedo, *op. cit.*

¹⁷ Marquina Sánchez, “Participación ciudadana en la Ciudad de México...”; Maria Auxiliadora Gomes, “Presupuestos participativos. Panorama de Brasil”, en Carlos Alberto Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, México, Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2011, pp. 37-46.

ascendente en la que las personas más afectadas por problemas específicos se involucren para resolverlos.¹⁸

En cambio, la segunda crítica sí será puesta en evidencia en el análisis empírico de esta investigación, porque la asignación de recursos será considerada un componente del diseño institucional del PP y éste, a su vez, podrá dar luz sobre el comportamiento de la participación ciudadana.

La importancia de los PP es desempeñarse como instrumentos de la participación ciudadana en el proceso presupuestario que, por un lado, tiene que ver con el interés público por definir las estrategias en el uso de los recursos públicos. Como tal, “involucra acción partidaria directa tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, y proporciona recursos masivos para que los políticos se dirijan a sus defensores”.¹⁹ Por esta razón, ha sido concebido como un mecanismo creado e implementado con el propósito de estructurar la competencia para favorecer y promover intereses partidarios.

Y, por el otro lado, implica una relación de diálogo entre Estado y sociedad, para que se desarrolle una retroalimentación de la experiencia de la ciudadanía, en el supuesto de que ésta es la mejor conocedora de las realidades ligadas a su vida cotidiana.²⁰ Gomes sostiene que este mecanismo busca fomentar una reorientación de prioridades e invertir en favor de las poblaciones con más carencias para intentar generar un equilibrio en la aplicación del gasto público y que la planificación de los proyectos contribuya a mejorar las condiciones de dichas comunidades.²¹ Por tal motivo, es un error pensar que las autoridades pueden ser las únicas responsables y capaces de atender todas las demandas ciudadanas. No obstante, y regresando a la segunda crítica mencionada arriba, si los recursos del PP son limitados, las comunidades menos favorecidas no podrían mejorar sustancialmente sus condiciones, aunque éste fuera el objetivo.

Además, que el PP se convierta en un espacio público para la efectiva cogestión del poder depende también, por una parte, del avance, madurez y vitalidad del proyecto político democratizador emergente desde la sociedad organizada y, por la otra, de la transparencia e iniciativa del gobierno para implementar dicho proyecto político democrático. Por ende, la promoción y la postura de las autoridades gubernamentales frente al mecanismo y el grado de involucramiento y

¹⁸Fung y Wright, *op. cit.*

¹⁹Goldfrank y Schneider, *op. cit.*, p. 259.

²⁰Ayala Sánchez y Hernández Polanco, *op. cit.*

²¹Gomes, *op. cit.*

control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación son elementos esenciales para analizar el PP.²² En suma, con este mecanismo de innovación democrática es posible apreciar formas distintas de hacer política.

La participación ciudadana en el PP se convierte en una razón cardinal para explicar el propósito de su existencia. Es a través de ésta que los sujetos se involucran de manera directa e indirecta en acciones públicas y se logra reducir la brecha entre personas gobernantes y gobernadas, originando, al menos idealmente, “una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de los ciudadanos”.²³ Además, puede contribuir al desarrollo de capacidades individuales entre quienes participan, cuya función educativa debe ser el fortalecimiento de la democracia misma.²⁴ Con la participación ciudadana, lo que se busca es que la ciudadanía intervenga en actividades públicas como portadora de intereses sociales y no individuales, generando con ello comunidad.

De ahí que, según Goldfrank, una definición menos general y más bien acotada del PP sea que la ciudadanía contribuya, de manera voluntaria, directa o indirectamente, en la toma de decisiones del presupuesto público, pero a través de reuniones constantes con autoridades gubernamentales.²⁵ Es decir, la asociación y, posteriormente, la deliberación se vuelven elementos centrales en esta práctica participativa. Por consiguiente, un principio distintivo más, identificado por Fung y Wright, es la generación de soluciones deliberadas, por medio de las cuales la toma de decisiones se realiza a través de escuchar las posiciones de las y los participantes y proponer opciones grupales.²⁶ En la deliberación se aceptan acciones colectivas y no particulares, bajo las cuales es posible conocer posiciones, intercambiar información y valoraciones, dirimir disensos, construir consensos y generar una toma de decisiones razonada.²⁷

²² Cecilia Schneider y Yanina Welp, “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 60, núm. 224, nueva época, año LX, mayo-agosto de 2015, pp. 15-44, en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpsys/issue/view/3919>>, [consulta hecha el 7 de febrero de 2022]; Goldfrank, *op. cit.*; Blanco, *op. cit.*; Marquina Sánchez, “Participación ciudadana en la Ciudad de México...”.

²³ Marquina Sánchez, “Capital social y desarrollo territorial...”, p. 102.

²⁴ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

²⁵ Goldfrank, *op. cit.*

²⁶ Fung y Wright, *op. cit.*

²⁷ Schneider y Welp, *op. cit.*; De Azevedo, *op. cit.*; Baiocchi, *op. cit.*

Por eso se dice que las y los participantes pueden convertirse en mejores ciudadanas y ciudadanos en el nivel colectivo, ya que generan y promueven actitudes democráticas que impactan en la gobernanza misma y, en general, en la arena política.²⁸ El ideal del PP sería que el control ciudadano de los recursos públicos propicie el reflejo de las necesidades reales de la población en el presupuesto público, además de fomentar mayor transparencia en el gasto y empoderar a la ciudadanía para coadyuvar, de alguna manera, al desmantelamiento o neutralización del clientelismo.²⁹ Aunque hay algunos análisis sobre PP que demuestran lo contrario.³⁰

Siguiendo a Abers, el clientelismo se define por un intercambio de favores “entre los representantes políticos y los ‘cabos electorales’, líderes vecinales que movilizan electoralmente a su comunidad en apoyo a un candidato a cambio de promesas de beneficios para la comunidad y para ellos en particular”.³¹ Dichos intercambios son de carácter personal, lo cual no se traduce en mejoras o beneficios para la comunidad, sino más bien en regalos y favores personales, y ello provoca que la sociedad civil y toda clase de organizaciones sociales estén desmovilizadas y tengan una estructura más bien jerárquica. Ante este escenario, Blanco sostiene que el PP podría consolidarse como un atenuante del clientelismo político, porque gracias a éste la participación ciudadana intervendría tanto en priorizar las demandas sociales como en legitimar las políticas de inversión y distribución de los recursos.³²

²⁸François Montambeault, “¿Aprendiendo a ser ‘mejores demócratas’? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Erick Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Centre for the Study of Democratic Institutions/Center for Latin American and Latino Studies, 2012, pp. 137-165; Nuria Cunill, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

²⁹Karla Valverde, Enrique Gutiérrez y Flor de María García, “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 105-128; Gomes, *op. cit.*; Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández, *Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas*, México, Friedrich Ebert Stiftung (Análisis, núm. 8), 2013; Blanco, *op. cit.*

³⁰Héctor Tejera Gaona, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2015; De Azevedo, *op. cit.*

³¹Rebecca Neera Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 3.

³²Blanco, *op. cit.*

Con la primera postura se entiende que la participación ciudadana en el PP se presenta como un aliciente para rescatar demandas que por tradición habían sido marginadas, posibilitando que sean satisfechas por medio de nuevas inversiones presupuestarias, lo que traería más beneficios que el clientelismo.³³ Pero hay que preguntarse si esto ha sido realmente así. ¿Cómo se ha manifestado la participación con la innovación democrática? Si ya se vio que el objetivo del PP es que la ciudadanía participe en el proceso de toma de decisiones, ¿qué tan funcional o no ha resultado su implementación?

Por eso la implementación del PP presenta un gran reto en su diseño: la posibilidad de que sea ejecutado con éxito en grandes poblaciones, de manera que toda la ciudadanía de dicho territorio pueda participar en el proceso de toma de decisión sobre el gasto público.³⁴ Entonces es conveniente que para su diseño y difusión se tengan en cuenta aspectos políticos, sociodemográficos, culturales, económicos, propios del contexto; a modo de reflexionar sobre un modelo favorable para la participación y así cumpla los propósitos para los cuales ha sido creado. Por lo tanto, el análisis de las variables que influyen sobre el comportamiento de la participación ciudadana se convierte en una tarea de primer orden en esta obra.

Los esfuerzos que se han hecho en torno a la reflexión de los elementos que favorecen la implementación de estos mecanismos, incluyendo el PP, se han concentrado en análisis comparativos sobre distintos casos de estudio. El contexto ha sido definido como las condiciones sobre las que se genera el diseño institucional del mecanismo³⁵ y ha permitido distinguir diferentes resultados en su funcionamiento. Es decir, no en todos los lugares en los que se le ha impulsado³⁶ ha sido favorable o ha generado el mismo potencial para la resolución de problemas específicos en las comunidades.

³³ *Idem.*

³⁴ Hernández Javier y Fernández, *op. cit.*; Egon Montecinos, "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?", en Carlos Alberto Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, México, Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2011, pp. 47-84.

³⁵ Benjamin Goldfrank, "Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?", *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 39, mayo de 2011, pp. 41-55.

³⁶ En América Latina se ha implementado en algunos municipios de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Y en Europa, en donde más se han cristalizado esos proyectos es en España: en algunas regiones de Andalucía, de Cataluña, de Galicia y de Baleares. Asimismo, en regiones de Italia, de Canadá, de Estados Unidos, y Japón.

El de Porto Alegre, capital del estado Rio Grande do Sul, en Brasil, es el ejemplo más emblemático del PP en el ámbito internacional, pues su éxito fue reconocido ampliamente por representar una de las mejores prácticas de gestión urbana en el mundo, a pesar de los altibajos que tuvo en los años en que se aplicó. Su nacimiento data de 1989, con la llegada del Partido de los Trabajadores (PT), fuerza política de izquierda, al gobierno municipal. Precisamente por su éxito reflejado en una participación ciudadana ascendente y en los resultados favorables para frenar las desigualdades entre sus comunidades, el uso del PP se ha “replicado” en distintas latitudes del planeta. Sin embargo, aunque muchas ciudades de América y de Europa se han inspirado en la experiencia de Porto Alegre, puesto que han encontrado en ella “las señales institucionales y políticas de una democracia de elevada intensidad”,³⁷ no se puede copiar de manera automática.

Si bien gran parte de la literatura académica se concentra en Porto Alegre,³⁸ hay quienes se han enfocado en analizar otras ciudades de Brasil,³⁹ de Latinoamérica⁴⁰ y del continente europeo.⁴¹

Dado que el cumplimiento del objetivo general del PP depende de la dinámica que se desarrolle y cambia conforme al lugar en el cual es implementado, originándose así un diseño institucional diferente para cada caso, la revisión del contexto, o sea, las condiciones previas del diseño, y el diseño institucional propiamente dicho, son aspectos de los que se extraerán las variables para explicar la participación ciudadana en el PP de la Ciudad de México.

De acuerdo con Goldfrank, los resultados positivos de los PP no están garantizados solamente en su implementación, sino que las características del diseño institucional y las condiciones previas tienen un papel fundamental.⁴² Éstas son una muestra clara de las propias intenciones de los diseñadores para que el me-

³⁷ De Souza Santos, *op. cit.*, pp. 10-11.

³⁸ De Souza Santos, *op. cit.*; Abers, *op. cit.*; Baiocchi, *op. cit.*; Marquetti, *op. cit.*

³⁹ Avritzer, *op. cit.*; De Azevedo, *op. cit.*; Blanco, *op. cit.*; Goldfrank y Schneider, *op. cit.*; Wampler, *op. cit.*

⁴⁰ Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’...”; Tejera Gaona, *op. cit.*; Schneider y Welp, *op. cit.*; Egon Montecinos, “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 44, junio de 2009, pp. 145-174; Mariano Suárez Elías, “Capacidad de Agencia y Presupuestos Participativos: Un análisis de literatura de Argentina, Chile, Perú y Uruguay”, ponencia presentada en el *Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ¿Democracias en recesión?*, Montevideo, Uruguay, del 26 al 28 de julio de 2017; Valverde, Gutiérrez y García, *op. cit.*

⁴¹ Blanco, *op. cit.*

⁴² Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’...”.

canismo se implemente de una u otra manera y, por lo tanto, de los efectos que tendrá en la participación ciudadana y en la permanencia misma del mecanismo.

Finalmente, el PP debería pensarse como un proceso gradual, en el cual primero tendría que lograrse la promoción de la participación y después fomentar el empoderamiento ciudadano para la exigencia de rendición de cuentas. Porque es desde este escenario donde dicho ejemplo de innovación democrática es percibido como un aliciente para contrarrestar la crisis de representación desde la incorporación ciudadana en la esfera pública.

EL CONTEXTO EN EL QUE SE IMPULSA EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En una parte de la literatura que analiza estos mecanismos es recurrente hallar un análisis del contexto en el que se implementan, del cual se extraen reflexiones sobre las condiciones que desde tal dimensión pueden favorecer o no la implementación de un PP con un diseño institucional abierto que permita una participación ciudadana que no sólo se restrinja a acudir a votar.⁴³ Este tipo de aportaciones tienen que ver, sobre todo, con estudios comparados en los que se contrastan países, regiones, la innovación democrática y, por ende, el propio diseño institucional.

Para efectos de esta revisión teórica, las condicionantes contextuales rescatadas de la literatura, cuyo enfoque es el análisis del diseño institucional de los mecanismos, son seis: 1) la promoción desde el gobierno nacional o local;⁴⁴ 2) el grado de centralización gubernamental y la institucionalización de los partidos políticos;⁴⁵ 3) la voluntad política;⁴⁶ 4) el capital social;⁴⁷ 5) el grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación;⁴⁸ y 6) la desigualdad social.⁴⁹

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Schneider y Welp, *op. cit.*; Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'..."; Blanco, *op. cit.*

⁴⁵ Schneider y Welp, *op. cit.*; Blanco, *op. cit.*; Fung y Wright, *op. cit.*

⁴⁶ Baiocchi, *op. cit.*; Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁴⁷ Schneider y Welp, *op. cit.*; Cohen, *op. cit.*; Baiocchi, *op. cit.*

⁴⁸ Blanco, *op. cit.*; Cohen, *op. cit.*

⁴⁹ Blanco, *op. cit.*; Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

Mecanismos de innovación democrática como el PP nacen de la promoción que se les da y ésta se puede generar en dos formas: desde el ámbito nacional o el local. El PP es un mecanismo en sus orígenes promovido por gobiernos de izquierda pero que se ha expandido porque se le consideró una buena práctica desde agencias internacionales como el Banco Mundial.⁵⁰

En el capítulo 1 se mencionó que una de las características políticas de los mecanismos de innovación democrática es que a pesar de que su uso también ha florecido en el nivel nacional, es en el local donde se encuentran más claramente definidos.⁵¹ Esto se explica, sobre todo, porque en el plano local se da un contacto más cercano entre personas representantes y representadas, por la posibilidad que tienen estas segundas de reconocer sus instituciones para atender sus demandas más próximas, por la facilidad de que sean incluidas en el debate público, y por el propio sentimiento de comunidad de la ciudadanía.⁵² Además, como señala Goldfrank, el tamaño reducido del lugar permite alentar la acción colectiva.⁵³ De hecho, Montecinos sostiene que es más común encontrar PP en el nivel municipal que en el estatal, por ejemplo.⁵⁴

De esta manera, en el ámbito local se puede desarrollar un escenario ideal para intercambiar y generar acuerdos y consensos entre sus participantes, a través de la promoción de redes de actores en las cuales se atiendan asuntos públicos y se diseñen y operen proyectos que den solución a los problemas de interés público. Asimismo, por medio del fortalecimiento del capital social en estos espacios, creando las reglas del juego y arreglos institucionales que delimiten el espacio de acción de la ciudadanía.

Aunque la implementación sea promovida por el gobierno, es conveniente analizar en este punto si ello se debe a la demanda ciudadana al exigir más y mejores espacios de participación. En el caso de Brasil, se puede afirmar que así fue.⁵⁵

⁵⁰ Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁵¹ Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*; Jordi Sànchez i Picanyol, *La democracia electrónica*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2008, pp. 20 y 21.

⁵² Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

⁵³ Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁵⁴ Egon Montecinos, "Lecciones y aprendizajes de los presupuestos participativos en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.

⁵⁵ En Brasil, la caída del autoritarismo militar fue producto del surgimiento de los movimientos sociales y sindicales que luchaban en contra del régimen, y que proclamaban derechos políticos y civiles y libertad partidaria, a través de los cuales se pudieron concretar más adelante las victorias electorales que implicaron el retorno de las instituciones formales de la democracia representativa. Erminia Maricato, "La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al

Esto será importante porque, como se sostiene,⁵⁶ los contextos de crisis de representación han desembocado en la aparición de la innovación democrática.

La segunda condicionante tiene que ver con el grado de centralización gubernamental y la institucionalización de los partidos políticos. Lo que impacta directamente con el punto anterior, en tanto que va a depender también de la promoción del PP desde el ámbito local o nacional y que la relación entre los gobiernos de ambos niveles sea o no colaborativa.

La relación entre el gobierno nacional y el local genera efectos contrapuestos, en tanto es de esperar que cuando pertenecen al mismo signo político, la participación sea ralentizada o controlada por el gobierno central, mientras que cuando son de signo opuesto el gobierno local, puede tener más incentivos para promoverla, pero también menos recursos para construir espacios participativos con incidencia en la decisión de políticas.⁵⁷

Lo anterior se ve afectado de manera directa con la institucionalización de los sistemas de partidos, ya que puede esperarse que mientras más institucionalizado se encuentre el partido promotor del PP, más posibilidades tendrá de generar y conservar mayores espacios de poder y de impulsar iniciativas democratizadoras en su territorio.⁵⁸ Por otro lado, si hay polarización entre las fuerzas políticas, será más complicado forjar acuerdos y promover estos mecanismos.⁵⁹ Por lo tanto,

impasse”, en Fernando Carrión y Paúl Ponce (coords.), *El giro a la izquierda. Los gobiernos locales de América Latina*, Quito, Quinta Avenida Editores, 2015, pp. 407-437. El PT fue fundado en este proceso de apertura política y cuando imperaba una ferviente lucha contra la dictadura (1980).

La alta influencia de fuerzas políticas dio como resultado la proclamación de la Constitución de 1988 cuya línea rectora fue la recuperación de los derechos humanos, civiles y políticos de la sociedad brasileña, lo que se materializó en el fortalecimiento de una sociedad civil articulada, a pesar de los tintes autoritarios que en ésta se contenían. Lucio Oliver, “Sistema político, relaciones elitistas y participación popular en Brasil hoy: Una historia de innovaciones progresistas y continuidad conservadora”, en Silvia Gómez-Tagle y Willibald Sonnleitner (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 113-134; Iole Iliada Lopes, “Partido de los Trabajadores: una síntesis de múltiples determinaciones”, en Roberto Regalado (coord.), *La izquierda latinoamericana a 20 años del derrumbe de la Unión Soviética*, México, Ocean Sur, 2012, pp. 238-249.

La conjugación de estos elementos permitió el arranque del proceso democratizador, en el cual la movilización social organizada y articulada tuvo incidencia. El nuevo marco normativo, además de reconocer amplios derechos, aceptó formas de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

⁵⁶ Schneider y Welp, *op. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

la hegemonía del partido político en el poder de un determinado territorio será relevante a la hora de pensar en un PP más abierto a la participación ciudadana.

Además, según lo propuesto por Fung y Wright, este elemento también será fundamental para la creación de vínculos formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación que conectan estas unidades entre sí y para superordenar autorizaciones más centralizadas. Así como para la generación de nuevas instituciones que apoyan y guían estos esfuerzos descentralizados de resolución de problemas en lugar de dejarlos como asuntos informativos de interés.⁶⁰

El proceso de descentralización va a jugar un papel central en el nacimiento del PP, como ejemplo de la innovación democrática. Goldfrank demuestra cómo la descentralización del gobierno local de Porto Alegre favoreció el proyecto del PP, pues contó con más autonomía para disponer y asignar recursos para el mecanismo y con ello otorgar a la ciudadanía un poder real para generar programas, proyectos o políticas públicas realmente sustantivos y que atendieran sus demandas.⁶¹

La tercera condicionante es relativa a la voluntad política, y se refiere al compromiso ideológico que demuestren el gobierno promotor y el partido político de ese gobierno con la apertura de canales de participación ciudadana, con el propósito de compartir la toma de decisiones para la satisfacción de las demandas populares.⁶² Este aspecto es importante porque implica la voluntad de delegar una mayor corresponsabilidad social para la toma de decisiones, a partir de la promoción de la movilización vecinal urbana,⁶³ lo que permitirá estimular la acción colectiva y, por lo tanto, será más favorable su aplicación al desembocar en una mayor participación, lo cual legitimará al mecanismo mismo. Por ende, la conducción política es esencial. La voluntad política también ha sido relacionada en la literatura académica con el espectro ideológico,⁶⁴ ya que los primeros PP fueron iniciados por gobiernos de izquierda.

En un estudio comparado del PP en ciudades brasileñas y catalanas, Blanco analiza, entre otras cosas, la identificación partidista de la ciudadanía participante y las delegadas y los delegados y consejos de sus estudios de caso propuestos: Porto Alegre y Belo Horizonte, de Brasil, y Sabadell y Rubí, de España.⁶⁵ Y, a diferencia del resto de las ciudades en las que no se ha producido mucha información

⁶⁰Fung y Wright, *op. cit.*, p. 17.

⁶¹Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁶²*Idem.*

⁶³Blanco, *op. cit.*; Schneider y Welp, *op. cit.*; Baiocchi, *op. cit.*

⁶⁴Baiocchi, *op. cit.*; Blanco, *op. cit.*

⁶⁵Blanco, *op. cit.*

al respecto, observa que en Porto Alegre hay una identificación entre la mayoría de participantes con el PT, partido de izquierda y promotor del PP. Esto se relaciona con la participación en algún partido político, o en alguna asociación vecinal.

Desde otra perspectiva, Goldfrank demuestra que el PT en Porto Alegre implementó el PP con el propósito de fortalecerse políticamente dentro y fuera de la región, buscando su permanencia en el gobierno.⁶⁶ Para ello generó puntos de apoyo en asociaciones barriales, teniendo más éxito en la participación de los movimientos comunitarios menos formalizados y que por lo general provienen de los sectores socioeconómicos menos favorecidos, lo cual se vincula estrechamente con lo sostenido por Blanco⁶⁷ y Baiocchi.⁶⁸ Wampler llega a una conclusión similar y bautiza este proceso como “democracia participativa cooptada”, pues encontró que los PP fueron usados para legitimar las políticas del gobierno y que formaran una imagen de democracia y participación hacia la ciudadanía.⁶⁹

Así, estos autores coinciden en que dichos vínculos fueron parte de una estrategia de los partidos promotores para fortalecer el mecanismo y conservar su poder en sus demarcaciones. Por lo tanto, se vuelve indispensable analizar el rol de los partidos políticos en el proceso, como incentivadores y como opositores, para reconocer los intereses de fondo de esa voluntad política respecto a la participación ciudadana.

La cuarta condicionante implica contar con asociaciones civiles dispuestas a participar en la vida pública y, por ende, que expresen demandas ciudadanas. Tiene que ver con el grado de control ejercido por la ciudadanía sobre la estructura de participación, lo que genera una proliferación de la sociedad civil, de asociaciones vecinales y de movimientos comunitarios menos formalizados.⁷⁰ Baiocchi demostró que en Porto Alegre, a raíz de la implementación del PP, se incrementó el número de asociaciones civiles, argumentando que son éstas las que participan en mayor medida en foros y asambleas temáticas.⁷¹ No obstante, su crítica gira en torno a qué porcentaje de la ciudadanía se encuentra representada por dichas asociaciones civiles.

⁶⁶ Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’...”.

⁶⁷ Blanco, *op. cit.*

⁶⁸ Baiocchi, *op. cit.*

⁶⁹ Wampler, *op. cit.*

⁷⁰ Schneider y Welp, *op. cit.*, p. 19; Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’...”.

⁷¹ En Porto Alegre, entre 1988 y 1998 el número de asociaciones vecinales pasó de 300 a 540. Baiocchi, *op. cit.* Con el PP, las asociaciones vecinales se ven incentivadas a horizontalizar sus estructuras organizativas, democratizarlas internamente y potenciar su capacidad de movilización social.

A pesar de esto último, la consolidación del PP se ve favorecida por la posibilidad de que este mecanismo sea central para la vida política al grado de producir altos niveles de movilización social, lo cual se puede lograr gracias a la existencia de una estructura social civil ya fortalecida, con incentivos para participar, y que a través de la innovación democrática rescate, promueva y satisfaga las demandas de la ciudadanía.

La quinta condicionante, referente al grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación, significa que el PP otorgue a la ciudadanía incentivos suficientes para tomar centralidad en el proceso de toma de decisiones. O sea, que los actores gubernamentales hagan cómplices verdaderamente a las y los actores sociales⁷² para la satisfacción de demandas y la solución de problemas públicos. Ello implica la construcción de bases nuevas de solidaridad, sobre todo entre actores sociales, al hacer frente a preocupaciones comunes.⁷³

De hecho, este punto guarda relación con la voluntad política, aunque aquí conlleva que la ciudadanía se convierta en la principal protagonista del mecanismo por medio de su participación, sin que se vea cooptada o limitada por el sector gubernamental. El liderazgo en el PP debe recaer en la movilización social. Esto tiene un gran vínculo con la capacidad de aprendizaje de la ciudadanía a partir del PP, misma que también puede incrementarse, de acuerdo con Fung y Wright, por la combinación de la deliberación (como condicionante del diseño institucional del mecanismo) y la coordinación y retroalimentación centralizadas.⁷⁴

La sexta y última condicionante tiene que ver con la desigualdad social, por lo que una sociedad compuesta por sectores socioeconómicos diametralmente opuestos y extremos, lo cual se traduce en poca población con una renta económica alta y mucha población con ingresos muy bajos, será un incentivo para favorecer la participación ciudadana y para que los gobiernos de izquierda impulsen este tipo de mecanismos.

Para la ciudadanía proveniente de una sociedad con estas características, la introducción del PP representaría la oportunidad de impulsar una agenda de demandas colectivas no satisfechas y rezagadas y hacerlo por esta vía.⁷⁵ Para el sector gubernamental, es la posibilidad de crear estrategias de fortalecimiento de sus políticas de inversión a través de las prioridades establecidas por el proceso

⁷² Blanco, *op. cit.*

⁷³ Cohen, *op. cit.*

⁷⁴ Fung y Wright, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁵ Blanco, *op. cit.*

del PP;⁷⁶ o, como plantea Goldfrank, de intentar fortalecer su poder y lograr su permanencia política en la administración.⁷⁷

La desigualdad social es una condicionante del contexto que resulta relevante para favorecer la implementación del PP porque representa una fuente de equidad, como sostienen Fung y Wright, proveniente de la inclusión de personas desfavorecidas y a menudo excluidas del proceso de toma de decisión pública. Además, cuando el objetivo del PP se refleja en la generación de proyectos o políticas públicas para beneficiar a los sectores más pobres, funda una acción pública efectiva para aquellos que generalmente no disfrutaban de este bien.⁷⁸

En el caso de Porto Alegre queda comprobado que la desigualdad social ha jugado un papel fundamental que ha favorecido al PP. Baiocchi,⁷⁹ y después Blanco,⁸⁰ demostraron que la tendencia de la participación fue al alza y que era la población de renta baja o muy baja la que participaba más en comparación con la de media y alta. Sin embargo, hay otros estudios⁸¹ que constatan que existen ejemplos de PP donde las clases medias participan en mayor medida, como ocurre en Lisboa, Portugal. Asimismo, en las asambleas regionales de Porto Alegre participan más los sectores menos favorecidos, mientras que en las asambleas temáticas son las clases medias las que lo hacen con mayor intensidad. Goldfrank,⁸² por su parte, argumenta que esto fue un elemento provechoso para el PT en la capital de Rio Grande do Sul, que encontró en los sectores populares la posibilidad de elevar el número de participantes y legitimar con ello sus decisiones como gobierno, fortaleciéndose así electoralmente.

Cualquiera que sea la explicación, siendo el PP el ejemplo más notorio de la innovación democrática, y Porto Alegre el lugar más sobresaliente de su implementación, vale la pena señalar que los niveles de participación tan sólo en las asambleas ciudadanas para la discusión y la priorización de las demandas ciudadanas oscilaban entre 8 y 10 %, en tanto que la participación ciudadana en general no rebasaba 10 %.⁸³ Es necesario reiterar que el mecanismo ha sido calificado en este

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁷⁸ Fung y Wright, *op. cit.*

⁷⁹ Baiocchi, *op. cit.*

⁸⁰ Blanco, *op. cit.*

⁸¹ Giovanni Allegretti, Patricia García Leiva y Pablo Paño Yáñez, *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2011.

⁸² Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁸³ *Idem.*

lugar como exitoso por el nivel de participación, la satisfacción de demandas ciudadanas y la reducción de la desigualdad social; pero, además de las condiciones determinadas por el contexto, hay elementos que desde el diseño institucional permiten explicar tal éxito.

LA IMPORTANCIA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El diseño institucional del PP delimita cómo y cuándo se decide, si los resultados son o no vinculantes, las y los actores involucrados, la forma en la que se participa, los montos asignados al mecanismo, si está o no regulado por la ley, etcétera.

El gran reto en un correcto diseño de los PP tiene que ver con la disyuntiva del accionar colectivo, es decir, con la posibilidad de que sean ejecutados con éxito en grandes poblaciones, de modo que toda la ciudadanía de dicho territorio pueda participar en el proceso de toma de decisión sobre el gasto público.⁸⁴ Por ello se asevera que un diseño adecuado podría facilitar la participación de la ciudadanía y no restringirla al simple acto de votar.⁸⁵

De acuerdo con Fung y Wright, los diseños institucionales de este tipo de mecanismos deben contener tres valores democráticos muy importantes desde la acción estatal: efectividad, equidad e invitar a una participación amplia, profunda y sostenida. En sus palabras:

Dado que la mayoría de los experimentos se concentran en los problemas de las personas desfavorecidas, [...] la efectividad total es un componente importante de la justicia social. Una segunda fuente de equidad y la justicia se debe a la inclusión de las personas desfavorecidas residentes y trabajadores que a menudo están excluidos de decisiones.⁸⁶

El diseño institucional es la manera en la que se constituyen, toman forma y cobran vida estos mecanismos, en el que están contenidos el *modus operandi*

⁸⁴ Hernández Javier y Fernández, *op. cit.*; Montecinos, "Democracia participativa y presupuesto participativo...".

⁸⁵ Hernández Javier y Fernández, *op. cit.*

⁸⁶ Traducción propia. Fung y Wright, *op. cit.*, p. 26.

(reglas escritas y no escritas), los actores involucrados con su participación en la innovación democrática, su ejecución y su implementación como tales, así como sus resultados.

En la literatura académica que ha centrado su estudio sobre el diseño institucional de la innovación democrática e instituciones de participación directa se identifican los siguientes elementos (de los que no escapan los PP) como relevantes para considerar su implementación: 1) el tipo de participación generada;⁸⁷ 2) el sustento legal;⁸⁸ 3) la convocatoria;⁸⁹ 4) los recursos asignados;⁹⁰ y 5) la solución efectiva de problemas a partir de los proyectos resultantes.⁹¹

En lo que se refiere al tipo de participación, Schneider y Welp distinguen entre la deliberativa (con capacidad de tomar decisiones, vinculantes o consultivas) y la directa (sin deliberación; generalmente por medio de toma de decisión vinculante a través del voto).⁹² Por su parte, Bellota se concentra en dos grandes modelos desde el diseño institucional: el deliberativo y el consultivo.⁹³ El primero tiene como prioridad incluir a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad en las discusiones sobre los proyectos para su comunidad; mientras que en el segundo la inclusión se ve más bien en un proceso de consulta sobre los proyectos que se presenten. Lo anterior está reflejado en un conjunto de reglas y límites impuestos por la propia institucionalidad.

Estos grandes modelos, ya sea uno en particular o ambos, pueden ser apreciados en los PP existentes, y no son contrapuestos entre sí, aunque sí pueden ser en algunos casos más deliberativos unos que otros. Qué tanto se abren a la participación de la ciudadanía es lo que resulta interesante analizar, por qué los deliberativos son considerados más incluyentes que los consultivos. Asimismo, se podría sostener que los primeros fomentan mayor educación y cultura democráticas que los segundos.

⁸⁷Fung y Wright, *op. cit.*; Luis Ángel Bellota, *El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc* (Documento de trabajo núm. 243), México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017; Schneider y Welp, *op. cit.*; Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'..."; Welp, *op. cit.*; Uwe Serdült y Yanina Welp, "How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo", *Journal of Politics in Latin America*, núm. 2, 2015, pp. 131-148.

⁸⁸Schneider y Welp, *op. cit.*; Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁸⁹Schneider y Welp, *op. cit.*; Welp, *op. cit.*

⁹⁰Blanco, *op. cit.*; Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

⁹¹Fung y Wright, *op. cit.*

⁹²Schneider y Welp, *op. cit.*

⁹³Bellota, *op. cit.*

Al respecto, hay quienes afirman que la probabilidad de que los diseños institucionales produzcan los efectos deseados depende significativamente del equilibrio de poder entre los actores involucrados y del desarrollo de una deliberación bien estructurada. Las aportaciones teóricas sobre este tema indican que las y los participantes pueden tender a deliberar de manera más prolongada cuando hay un equilibrio de poder entre personas dominadas y dominantes; es decir, “cuando las personas carecen del poder para dominar fácilmente a los demás y asegurar su primera preferencia”.⁹⁴ Se entiende que desde este escenario la gente está más dispuesta a deliberar.

La deliberación, entonces, cobra un sentido relevante para la resolución de conflictos de justicia, hasta cuestiones muy concretas, como pavimentación de calles, mejoramiento de servicios públicos y gestión del hábitat. “Cuando las deliberaciones se vinculan, la toma de decisiones [...] los temas a debatir y los problemas a resolver son más sustantivos”.⁹⁵ La idea es, como señalan Fung y Wright, “explorar si la reorganización de instituciones estatales formales puede estimular el compromiso democrático en la sociedad civil y formar así un círculo virtuoso de reforzamiento recíproco”.⁹⁶ La innovación democrática que contempla la deliberación, así como el PP, pretende fomentar la cultura democrática a través de la reunión y el diálogo, y de anteponer el interés colectivo al individual; por esta razón se vuelve mucho más compleja, porque la participación es más elaborada e implica que la ciudadanía necesariamente se informe.

En la deliberación, las y los participantes escuchan las posiciones de las y los demás y generan elecciones grupales. Pero ésta no se encuentra exenta de conflictos. Cuando se toma una decisión deliberada, se supone que quienes participan remiten la opción más favorable, no la que corresponde a un interés particular. Para esto se vuelve indispensable que se sigan las reglas y los procedimientos propios de la deliberación, lo cual depende no sólo de la voluntad política y el grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación, sino también de la promoción de la participación deliberada que se le dé desde el diseño institucional del mecanismo. A pesar de este ideal, no deja de correrse el riesgo de que algunas o algunos participantes utilicen “su poder para manipular y mejorar las posiciones de legitimación motivadas por intereses particulares”.⁹⁷ En

⁹⁴ Traducción propia. Fung y Wright, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁵ Schneider y Welp, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁶ Traducción propia. Fung y Wright, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁷ Traducción propia. *Ibid.*, pp. 18-21.

realidad, éste es sólo uno de los inconvenientes. El principal, y más grave, es que la ciudadanía no acceda a participar o deje de hacerlo por desinterés y porque no perciba algún beneficio.

No obstante, la deliberación también es analizada como una herramienta de la que la sociedad puede echar mano y desarrollar capacidades para participar, primero obteniendo información necesaria para tomar buenas decisiones y después debatiendo en grupo para elegir en conjunto. Si la ciudadanía no usa este tipo de mecanismos, sus capacidades para deliberar y decidir sobre asuntos públicos se ven atrofiadas. Si la cooperación y la deliberación en la toma de decisión colectiva le trae beneficios, entonces puede aumentar su disposición a participar y dejar de lado sus preferencias egoístas, y con ello legitimar el rol del mecanismo en los problemas públicos.⁹⁸

Por ende, mecanismos como el PP son vistos como un proceso de aprendizaje cívico y, por ello, la deliberación debe ser una de sus características primordiales. Todo parte de una institucionalización de prácticas que invitan al quehacer colectivo, y los PP, en este sentido, se han convertido en escuelas de democracia y ciudadanía.⁹⁹ Algunos autores (como Montambeault¹⁰⁰ o Marquina¹⁰¹) argumentan que los resultados de estas prácticas desembocan precisamente en la generación de políticas públicas. En este trabajo, más que pensar en las políticas públicas como fin último, se hablará más bien de proyectos en general que a través de la deliberación prioricen las inversiones por realizar,¹⁰² y en los que no están contempladas necesariamente las fases que involucran las políticas públicas.

Si bien las innovaciones democráticas implican interacción, reflexión, deliberación y capacidad de decisión, en el caso de los PP este proceso tiene como finalidad que la ciudadanía se involucre para atender temas trascendentales de gestión institucional que giran en torno a cuestiones de urbanismo, políticas sociales, medio ambiente,¹⁰³ que se materializan (o al menos eso pretenden) en proyectos para el mejoramiento de la comunidad. El acercamiento de este tipo de gestión se ha concretado de manera más específica en los gobiernos locales, los cuales cambian su concepción, dejando de ser administraciones prestadoras de servicios

⁹⁸ Serdült y Welp, *op. cit.*; Ayala Sánchez y Hernández Polanco, *op. cit.*; Montambeault, *op. cit.*; Fung y Wright, *op. cit.*

⁹⁹ Montambeault, *op. cit.*; Fung y Wright, *op. cit.*

¹⁰⁰ Montambeault, *op. cit.*

¹⁰¹ Marquina Sánchez, "Capital social y desarrollo territorial...".

¹⁰² Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

¹⁰³ Francés García, García García y Santacreu Fernández, *op. cit.*

básicos (agua, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte, catastro, etcétera), a un “eje de articulación de la acción pública local que propicia el desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de la ciudadanía y la generación [inclusive] de capital social”.¹⁰⁴ En resumen, el diseño deliberativo conllevaría una participación ciudadana más consolidada, lo que generaría que el PP se vuelva una práctica más duradera y accesible¹⁰⁵ y, por tanto, más favorable.

El otro elemento del diseño institucional es el respaldo legal, que tiene que ver con lo que Schneider y Welp identifican como “activación” de los mecanismos de participación.¹⁰⁶ Ellas observan que éstos pueden activarse por la ciudadanía (a través de recolección de firmas, por ejemplo), por ordenanzas normativas (de manera obligatoria) o por iniciativa de las autoridades (como ejemplo señalan la potestad de un alcalde). Pero, respecto a los PP, no se cuenta con ningún caso de activación por recolección de firmas.

Según la literatura, el diseño institucional que más favorece a los PP es uno formal, o sea aquel en el cual las leyes regulen el desempeño de los actores involucrados en el proceso e incentiven la participación ciudadana.¹⁰⁷ Después de todo, ha quedado demostrado cómo “la ausencia de ley imprime una alta variabilidad y arbitrariedad en las formas de funcionamiento y sujeta la dinámica de la institución participativa a los vaivenes de la coyuntura política”,¹⁰⁸ aspecto que no aporta a la continuidad del mecanismo.

Respecto a la convocatoria para la participación, ésta puede ser puntual y definida en un marco normativo, o que dependa de la ciudadanía, o del poder político.¹⁰⁹ Esto implica que el mecanismo sea formal (para el primer caso) o informal (para el segundo). Que se encontrara regulado por la ley y fuera puntual en su implementación implicaría que el PP se llevara a cabo más allá del gobierno en turno, en cambio, que dependiera de la ciudadanía conllevaría la posibilidad de que otros actores fueran convocados a participar. Todo lo contrario podría ocurrir cuando la convocatoria dependiera del poder político, pues esto podría generar dudas sobre el interés en abrir dichos espacios de participación para legitimar cierta medida o tener algún beneficio propio.

¹⁰⁴ Marquina Sánchez, “Capital social y desarrollo territorial...”, p. 103.

¹⁰⁵ Fung y Wright, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁶ Schneider y Welp, *op. cit.*

¹⁰⁷ Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’...”.

¹⁰⁸ Schneider y Welp, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁹ Schneider y Welp, *op. cit.*; Welp, *op. cit.*

En lo referente a los recursos asignados, los gobiernos deberían contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos.¹¹⁰ Igual que las leyes, los recursos deberían ser accesibles y disponibles para la ciudadanía y el proceso de PP; porque no sólo se trata de que sean suficientes, sino además de que haya criterios claros y transparentes en su distribución para que no sea sesgada y favorezca a poblaciones específicas, sin que se brinde la oportunidad de que a través del PP se reduzca la pobreza.¹¹¹

El último elemento del diseño institucional identificado en la literatura académica tiene que ver con la solución efectiva de problemas, es decir, qué tanto contribuye el PP mediante la asignación de recursos y la participación —deliberada— de la ciudadanía a atender problemáticas sociales sustantivas. Después de todo, uno de los grandes objetivos institucionales de estos mecanismos, quizás el más importante, es qué tanto generan mejoras para la comunidad y reducen brechas de desigualdad sociales. Como Fung y Wright plantean, “si no pueden producir tales resultados, entonces no son muy atractivos para los ciudadanos”.¹¹²

Todos estos elementos del diseño institucional de la innovación democrática se pueden localizar variantemente en la literatura académica que se ha concentrado en analizar las condiciones que favorecen o no su implementación. En este apartado se revisaron y rescataron las más comunes y recurrentes, y las que representan un referente obligado en el manejo de la ingeniería institucional. Antes de esta revisión se abordaron las variables contextuales que fungen como elementos previos a la introducción de estos mecanismos y que igualmente deben ser considerados para reflexionar sobre una implementación favorable o no. Pero también existen otros indicadores que podrían tener peso en este estudio, como se verá enseguida.

EL USO DE LA TECNOLOGÍA, OTRO FACTOR QUE BUSCA INCIDIR EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Además de tener en cuenta los indicadores anteriores, algunos de los que han considerado la posibilidad de incorporar mecanismos como el PP en sus demarcaciones han volteado la mirada hacia aspectos técnicos con el propósito de favo-

¹¹⁰ Blanco, *op. cit.*

¹¹¹ Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’...”.

¹¹² Traducción propia. Fung y Wright, *op. cit.*, p. 25.

recer la implementación a través del ascenso en la participación ciudadana. Éstos se refieren en particular al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el cual no se ha generalizado, ya que del universo de casos que cuentan con PP sólo una pequeña parte contempla el empleo del recurso tecnológico en alguna de sus etapas.

Lo más frecuente es que sea incorporado en la fase de toma de decisión, que sería precisamente el voto de la ciudadanía para elegir uno entre los proyectos que se tienen preparados: lo que se refiere propiamente a la votación electrónica. Otra etapa en la que puede usarse la tecnología es la deliberación, que rebasa por mucho en complejidad y sostificación a la elección misma, primero, en lo tocante al acceso a la información y, segundo, a través del propio acto deliberador, en cuya concepción la ciudadanía navega en la Red y utiliza las plataformas correspondientes o las redes sociales para participar en la discusión. Una última etapa donde se distingue y puede tener lugar la integración tecnológica en los PP es la rendición de cuentas, lo que facilita la labor de obligar a representantes políticos y a ejecutores de los partidos políticos a cumplir con sus obligaciones.¹¹³ Pero en estas últimas dos etapas es menos común su aplicación.

El uso de la tecnología en los PP tiene como finalidad incentivar los niveles de participación ciudadana, en especial en los sectores de clase media y alta, porque son los que por su condición socioeconómica tienen más probabilidades de acceder a las TIC (sobre todo a Internet), y en los jóvenes.¹¹⁴ Como es de suponer, las grandes limitaciones respecto del acceso a la tecnología frustran su importante objetivo. El remedio que se ha propuesto a tales inconvenientes es expandir la cobertura tecnológica para que la mayoría de la población (si no es que la totalidad) tenga acceso a ella.¹¹⁵ Pero esto no se ha concretado, al menos en América Latina, y no deja de

¹¹³ Jorge Francisco Aguirre Sala, "El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo", *Comunicación y Sociedad*, nueva época, núm. 22, julio-diciembre de 2014, pp. 211-229.

¹¹⁴ Esto encuentra su argumento en el hecho de que los medios de comunicación masivos tradicionales (como la radio, la televisión, la prensa, etcétera) fracasan cuando tienen poca audiencia, porque su utilidad sólo es receptiva y su interés apunta a la inculturación; contrario a los medios masivos actuales, que pueden ser más útiles y, por lo tanto, incentivar la participación ciudadana, logrando un éxito de fortalecimiento democrático con su uso en mecanismos de innovación democrática, como los PP. *Ibid.*, p. 225.

¹¹⁵ No obstante esta cifra, ha habido propuestas para generalizar el uso de las TIC en poblaciones determinadas. "En Canadá, por ejemplo, el acceso telefónico ha sido casi universal desde hace décadas. Para mejorar el acceso de las áreas rurales y remotas a Internet, el gobierno canadiense lanzó el Community Access Program (CAP) (Programa de acceso comunitario) para asegurar un acceso de bajo costo a todas las localidades, hasta a las más remotas. [...] Existen desarrollos similares en otras regiones del mundo, como Europa, EE.UU., África y América Latina, a través de programas de

crear polémica y fuertes críticas, principalmente por las enormes desigualdades que puede provocar y que podrían ser contraproducentes para la democracia misma, en lugar de fortalecerla.

El uso más común que se le ha dado a la tecnología en los PP es el voto electrónico. Por ejemplo, el de la Ciudad de México y el de las Cabezas de San Juan, en España, han incorporado la votación electrónica para favorecer los niveles de participación. El primer sitio empleó la modalidad del voto electrónico por Internet. Sin embargo, personas estudiosas del uso político de la tecnología han demostrado en sus investigaciones que en realidad no hay un incremento de los niveles de participación, pero estos análisis han girado más en torno a las votaciones para la elección de representantes populares que a los mecanismos de innovación democrática como tales. Por lo tanto, es conveniente examinar los efectos del voto electrónico en el PP.

Debido a que el caso de estudio propuesto en esta investigación es el PP de la Ciudad de México, y éste ha aplicado el voto electrónico en línea, se revisarán los números de participación ciudadana también a través de esta modalidad para conocer su efecto.

telecentros. [...] Los telecentros, son una nueva figura en el panorama institucional inducido por la revolución digital que vivimos. De los primeros años de la década de los 90, representan los esfuerzos de varios países para crear lugares de acceso público que facilite el acceso a Internet. En general, son lugares públicos que pueden ser o no gratuitos, equipados de cierto número de computadoras y otros equipamientos informáticos, donde se puede navegar Internet, usar el correo electrónico y las cámaras digitales, y en algunos de ellos, asistir a cursos de formación en los usos de la tecnología informática. [...] En Europa, el proyecto EPITELIO (1996-1998), uno de los más exitosos hasta ahora, se planteó en principio el desarrollo de una plataforma telemática como medida contra la exclusión social. (<http://www.epitelio.org>). EPITELIO persigue dos metas fundamentales: generar, no solo una plataforma telemática, sino una comunidad; y además, una NUEVA comunidad. [...] En América Latina se multiplican los proyectos de telecentros. En realidad, se está desarrollando un verdadero movimiento de creación de estos nuevos equipamientos comunitarios (www.tele-centros.org.ar). A pesar de que la entrada de la mayoría de la población a la Sociedad de la Información no es aún una prioridad para numerosos gobiernos latinoamericanos, en algunos países se están implementando experiencias importantes a nivel nacional. En el Perú, la Red Científica Peruana ha implementado las Cabinas Públicas, desde donde los habitantes navegan Internet, buscan trabajo, leen los diarios y se comunican entre sí y con el extranjero. En El Salvador se lanza en estos momentos una red de telecentros que parte de una iniciativa estatal (www.infocentros.org.sv), y en México está en marcha un proyecto para implementar telecentros usando conexiones a Internet a través de satélites o ISP locales (www.idrc.ca/pan/telecentros.html)". Susana Finquelievich, Pablo Baumann y Alejandra Jara, *Nuevos paradigmas de participación ciudadana a través de las tecnologías de información y comunicación* (Documentos de Trabajo núm. 23), Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 2001, pp. 10-12.

Capítulo 3

Pertinencia del estudio del presupuesto participativo de la Ciudad de México

En la capital mexicana, el presupuesto participativo (PP) fue incorporado en 2010 con el propósito de que la ciudadanía participe en el proceso de toma de decisiones, para fortalecer la democracia, formar lazos de comunidad y disminuir la brecha entre personas gobernantes y gobernadas. Si se ha logrado o no este objetivo y a qué se debe son algunas de las preguntas fundamentales planteadas en este trabajo.

JUSTIFICACIÓN DEL ANÁLISIS

La revisión del estado del arte del capítulo anterior permitió apreciar que una gran parte de los estudios realizados sobre PP en la región latinoamericana son análisis comparados entre experiencias subnacionales,¹ en los que los detalles

¹ Leonardo Avritzer, "Democratic, Innovation and Social Participation in Brazil", *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, 2013, pp. 153-170; Ismael Blanco, "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", trabajo presentado para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002; Benjamin Goldfrank y Aaron Schneider, "Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul", en *Diseño institucional y participación política en experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, pp. 253-291; Brian Wampler, "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics & Society*, vol. 46, núm. 2, 2004, pp. 73-99; Benjamin Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28; Cecilia Schneider y Yanina Welp, "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 60, núm. 224, nueva época, año LX, mayo-agosto de 2015, pp. 15-44, en <<http://revistas.unam.mx/index.php/>

institucionales de cada caso de estudio quedan subsumidos en el objetivo comparativo.² Además, en la mayoría de ellos tampoco se aborda el caso mexicano, y, si lo hacen, se concentran en la entidad subnacional donde el mecanismo ha tenido más auge: la Ciudad de México, otrora Distrito Federal.³

El objetivo de este trabajo es profundizar en el estudio del PP de la Ciudad de México por las siguientes razones: 1) porque de 2011 a la fecha el de la Ciudad de México es un mecanismo activo y, por lo tanto, uno de los más longevos del país, junto con el de Tlajomulco de Zúñiga, en Jalisco; 2) porque su aplicación se extiende a toda la entidad federativa, es decir, se implementa en las 16 delegaciones políticas (hoy alcaldías), sin restringirse a una región o comunidad en particular, como ocurre con otras experiencias mexicanas; 3) al efectuarse en toda la demarcación, y ser mayoritariamente urbana, el PP de la Ciudad de México constituye uno de los más significativos, ya que implica que un gran número de la población participe: cuenta con 9.2 millones de habitantes,⁴ de los cuales casi ocho millones son ciudadanía;⁵ 4) finalmente, y sobre todo, porque los niveles de participación ciudadana con este PP alcanzaron hasta 12.12 % en la consulta de 2013, lo cual sobrepasa el promedio registrado en otras regiones de América Latina, incluyendo Porto Alegre, Brasil (el caso más famoso), a pesar de que la participación en estos mecanismos

rmcpys/issue/view/3919>, [consulta hecha el 7 de febrero de 2022]; Egon Montecinos, "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 44, junio de 2009, pp. 145-174; Mariano Suárez Elías, "Capacidad de Agencia y Presupuestos Participativos: Un análisis de literatura de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", ponencia presentada en el *Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ¿Democracias en recesión?*, Montevideo, Uruguay, del 26 al 28 de julio de 2017.

² María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana, "El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 26, núm. 52, 2018, 28 pp.

³ Ejemplo de esto es el texto de Karla Valverde, Enrique Gutiérrez y Flor de María García, "Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 105-128; Goldfrank, *op. cit.*; Héctor Tejera Gaona, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2015; María de Lourdes Marquina Sánchez, "Participación ciudadana en la Ciudad de México a través del presupuesto participativo", en Lourdes Marquina Sánchez y Miguel Moreno Plata (coords.), *La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana. Un análisis desde el presupuesto participativo en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Ediciones Eón, 2017, pp. 25-48.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Número de habitantes 2020", en <<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>>, [consulta hecha el 1º de febrero de 2021].

⁵ Instituto Nacional Electoral, consulta de lista nominal 2020, en <www.ine.mx>, [consulta hecha el 1º de febrero de 2021].

es regularmente baja.⁶ En este sentido, el asunto de principal interés es analizar y explicar el comportamiento de la participación ciudadana en el mecanismo.

Los orígenes de la implementación del PP en México datan de antes de que fuera incorporado en la Ciudad de México. Las primeras experiencias parecidas a su dinámica, pero que no fueron denominadas como tal, ocurrieron de 1970 a 1972 en Tepic, Nayarit, y en 1993 en Cuquío, Jalisco. De 1979 a 2014, en 14 entidades se desarrollaron mecanismos de PP (aunque no hayan recibido tal denominación) en México, y en cinco casos están activos⁷ (véase cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Experiencias de presupuestos participativos en México

Entidad federativa	Implementación estatal o municipal	Periodo	Estatus
Aguascalientes	Municipal	2012	Inactivo
Chiapas	Municipal	2015	Inactivo
Coahuila	Municipal	2014	Inactivo
Ciudad de México	Estatal	2001/2011-Vigente	Activo
Durango	Estatal	2004-2009	Inactivo
Estado de México	Municipal	2006-2009; 2014-2015	Inactivo
Hidalgo	Municipal	2014	Inactivo
Jalisco	Municipal	1993-2002; 2010- 2012; 2013-2015; 2016-Vigente	Activo
Michoacán	Municipal	2009-2011; 2013	Inactivo
Morelos	Estatal	2020-Vigente	Activo
Nayarit	Municipal	1970-1972; 2015-Vigente	Activo
Nuevo León	Municipal	1997-2000; 2003- 2009; 2007-2011; 2012-2015	Inactivo
Puebla	Municipal	2011-2012; 2014; 2015-Vigente	Activo
Quintana Roo	Municipal	2009-2011	Inactivo
Sonora	Estatal	2013	Inactivo

FUENTE: Elaboración propia con datos de García Bátiz y Téllez Arana, *op. cit.* Y Antonieta Sánchez, "Darán apoyo a comunidades olvidadas de Morelos", *Diario de Morelos*, 2 de agosto de 2021, en <<https://www.diariodemorelos.com/noticias/dar-n-apoyo-comunidades-abandonadas-de-morelos>>, [consulta hecha el 14 de febrero de 2022].

⁶ Benjamin Goldfrank, "Comparando los presupuestos participativos: tiempos, contextos, escalas", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.

⁷ García Bátiz y Téllez Arana, *op. cit.*

La Ciudad de México y Morelos (en este último incorporado en 2020) son los dos casos activos del país en los que el PP se aplica en el nivel estatal; en los otros tres casos: Jalisco, Nayarit y Puebla, su aplicación es municipal. En la primera entidad se realiza en Acatlán de Juárez, Cihuatlán, Guadalajara, Juanacatlán, Tlaquepaque, Tlajomulco, Zapopan, Tonalá, Zacoalco, Zapotitlán y Puerto Vallarta; en Nayarit se ejecuta solamente en Tepic; mientras que en Puebla es efectuado en San Pedro Cholula y Puebla.⁸ La aplicación del mecanismo en la capital del país no se limita a una población específica, como sí ocurrió en Michoacán a través de la participación de su población indígena, y en Durango y Sonora, cuya implementación se focalizó a grupos selectos.

Antes de ser incorporado en la totalidad del territorio capitalino, se experimentó con PP en las delegaciones Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en 2001, aunque no lograron concretarse a largo plazo y carecieron de un diseño homogéneo. En la Cuauhtémoc este mecanismo operó únicamente en el primer año de gestión del gobierno de Dolores Padierna, del Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁹ En Tlalpan permaneció durante los tres años de gestión del delegado perredista Gilberto López y Rivas. En tanto que, en Miguel Hidalgo, esta política persistió incluso con el cambio de administración, continuándose hasta 2005, a cargo de Arne Aus Den Ruthen (2000-2003) y, después, de Fernando Aboitiz (2003-2006), ambos del Partido Acción Nacional (PAN).

Por muchos años, América Latina se caracterizó por ser los gobiernos de izquierda los que buscaban fortalecer la participación ciudadana a través de diversos mecanismos;¹⁰ sin embargo, en México, igual que en otros lugares, no fueron aquéllos exclusivamente los que incentivaron el PP. Antes de que fuera aplicado a todo el territorio de la capital del país, en Miguel Hidalgo estuvo a cargo del blanquiazul (también así se le conoce al PAN); lo mismo en Sonora. Respecto a Durango, fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el que motivó su implementación. Dichos partidos son más bien de centro-derecha, conservadores, y no progresistas.

Luego de las experiencias en las tres delegaciones mencionadas, el PP dejó de usarse en el otrora Distrito Federal por seis años, producto en buena medida de

⁸ *Idem.*

⁹ María de Lourdes Marquina Sánchez, "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*, año 3, núm. 2, julio-diciembre de 2013, pp. 100-113.

¹⁰ *Idem.*

diversas dificultades en la forma en que operaba, relacionadas con la ausencia de procedimientos para que la ciudadanía se involucrara en el mecanismo, los montos destinados, las reglas para la asignación de recursos, la falta de transparencia, la carencia de estándares mínimos, etcétera. Lo anterior se vio acompañado del esfuerzo que demandaba para los gobiernos delegacionales de estas tres demarcaciones cubrir este rubro y además poner en marcha los nuevos programas de política social que surgieron e implementaron desde la Jefatura de Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), para los que se veían obligados a destinar recursos.¹¹

Fue hasta la gestión perredista de Marcelo Ebrard (2006-2012) como jefe de Gobierno que se retomó el PP y por medio del cual se consolidó la institucionalización de esta innovación democrática en 2010, a través de la incorporación del ejercicio del PP en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.¹²

En general, fueron dos premisas a partir de las cuales se sometió a consenso el uso del presupuesto para obra pública correspondiente a cada demarcación: “1) involucrar a los habitantes de la delegación en los asuntos de interés común y dinamizar la vida democrática —que solo se adscribía al ejercicio ritual del voto cada tres años—, y 2) utilizar una herramienta inclusiva que contribuya al desarrollo urbano a través de la interlocución y la corresponsabilidad entre los ciudadanos y sus representantes”.¹³ En términos generales, el PP de la entidad funcionaba como se explica a continuación.

Figura 3.1. Funcionamiento general del presupuesto participativo de la Ciudad de México (2011-2018)



FUENTE: Elaboración propia.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibid.*, p. 108.

¹³ Luis Ángel Bellota, *El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc* (Documento de trabajo núm. 243), México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017, p. 3.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM, otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF) se encargaba (y lo sigue haciendo) de emitir la convocatoria, y “el Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas [alcaldías], la Asamblea Legislativa, la Contraloría General, el Tribunal Electoral y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México”¹⁴ la difundían a la ciudadanía. Las y los habitantes, la ciudadanía (incluso quienes se encontraban fuera de la entidad y en el extranjero), integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y órganos de representación ciudadana de la capital del país podían participar registrando proyectos por Internet o de manera presencial, en la sede distrital electoral del IEDF/IECM correspondiente al domicilio en el que se aplicaría el proyecto. Las jefaturas delegacionales/alcaldías tenían la obligación de asesorar en las propuestas a través de un órgano técnico colegiado (OTC).¹⁵

Posteriormente, las direcciones distritales enviaban los proyectos registrados a dichos OTC de las jefaturas delegacionales/alcaldías respectivas y éstos emitían un dictamen de cada proyecto, que se publicaba para conocimiento de la ciudadanía y para posibles aclaraciones en caso de resultar inviables. Los calificados como viables, que no debían ser más de 10 por colonia o pueblo originario, recibían difusión en las sedes distritales y en la página electrónica del IEDF/IECM para ser votados por la ciudadanía a través de la pregunta: *De los proyectos específicos propuestos por tus vecinas y vecinos, ¿cuál consideras el mejor para realizarse en tu colonia o pueblo originario?*

Las dos formas de votar eran las mesas receptoras de opinión (MRO) y el Sistema Electrónico por Internet (SEI). La validación de los resultados por parte del IEDF/IECM se realizaba entre el primer y el tercer día después de la elección. Los proyectos ganadores (uno de cada colonia o pueblo originario) se publicaban en el presupuesto de egresos de la entidad, y los casos se presentaban al Comité de Obras o Adquisiciones para su autorización. Finalmente, se ejecutaban.

¹⁴ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, 2014, artículo 84.

¹⁵ El OTC se integra “por el jefe delegacional, una secretaria técnica designada por la jefatura delegacional, los titulares de las unidades administrativas de nivel inmediato inferior a la jefatura delegacional, cuyas funciones se vinculen con la materia de los proyectos, asimismo, se contará con un representante del órgano de control interno de la demarcación política. El personal de la delegación no podrá superar a cinco integrantes. A su vez se integrarán tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio. Los especialistas, podrán seleccionarse en función de las temáticas de los proyectos”. *Ibid.*, artículo 203 Bis.

Los niveles de participación ciudadana registrados en el PP de la Ciudad de México, en su diseño institucional de origen, se pueden dividir en dos escenarios: uno en el que la participación no llegó a 10 % en ninguna de las demarcaciones que componen la ciudad, correspondiente a las experiencias de 2011 y 2012, 2014 y 2015, 2017 y 2018. El otro es aquel en el que la participación rebasó 10 % en la mayoría de las demarcaciones, lo cual se presentó en 2013 y 2016.

A pesar de que su aplicación no habría cumplido ni siquiera una década con ese diseño, aportó datos relevantes por el comportamiento de la participación ciudadana. Con estos datos, el de la capital del país se convierte en un caso significativo en el espectro de los PP y con posibilidades reales de mantenerse.

El PP de la Ciudad de México se implementó por primera vez en 2011 y, desde entonces, se ejecutó anualmente de manera consecutiva, sumando nueve experiencias hasta 2018 con el mismo funcionamiento de origen. El cuadro 3.2 contiene los resultados de la participación ciudadana registrada en cada una de las experiencias de PP.

Cuadro 3.2. Datos de participación ciudadana en las consultas ciudadanas sobre PP de la Ciudad de México (2011-2018)

Fecha de consulta sobre el PP	Año de ejercicio del PP	Uso del voto electrónico	Lista nominal	Participación ciudadana en mesas receptoras de opinión	Participación ciudadana con voto electrónico	Votos nulos	Total de participación	Porcentaje total de participación
27 de marzo de 2011	2011	No	6745677	138912	No aplica	3570	142482	2.11
13 de noviembre de 2011	2012	No	7033571	140353	No aplica	3924	144277	2.05
4-8 y 11 de noviembre de 2012	2013	Sí	7216073	129382	15513	2842	147737	2.04
24-29 de agosto y 1° de septiembre de 2013	2014	Sí	7329120	740157	137225	676	876706	12.12
3-6 y 9 de noviembre de 2014	2015	Sí	7236239	146441	36604	5719	188764	2.60
30 de octubre-4 y 8 de noviembre de 2015	2016	Sí	7134194	172477	97618	6910	276285	3.88

(Continúa)

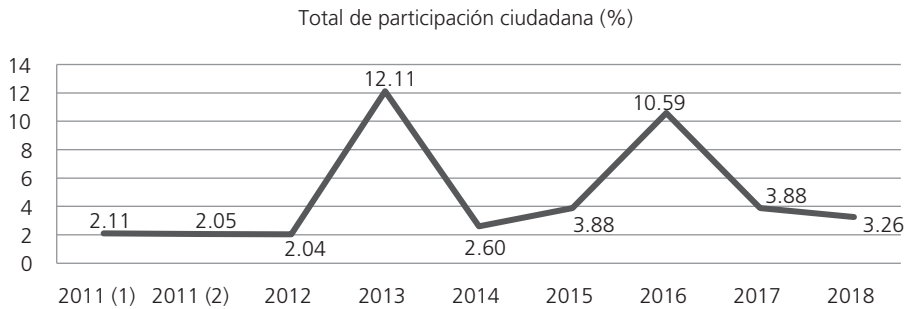
Fecha de consulta sobre el PP	Año de ejercicio del PP	Uso del voto electrónico	Lista nominal	Participación ciudadana en mesas receptoras de opinión	Participación ciudadana con voto electrónico	Votos nulos	Total de participación	Porcentaje total de participación
31 de agosto-1° y 4 de septiembre de 2016	2017	Sí	7 054 520	635 762	57 656	53 858	747 221	10.59
29-31 de agosto y 3 de septiembre de 2017	2018	Sí	7 472 736	285 626	4 589	56	290 215	3.88
28-30 de agosto y 2 de septiembre de 2018	2019	Sí	7 603 490	241 539	1 841	4 808	248 188	3.26

FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal, *Estadística comparativa de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal 1999-2013*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Serie Geoestadística Electoral), 2015, en <portal.iedf.org.mx>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018]; Consulta ciudadana ahora también por internet, 2015, en <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/gaceta.pdf>>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018]; *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2015.

Además de que la aplicación anual y consecutiva comenzó en 2011, a partir de 2012 se empezaron a utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para realizar la consulta del PP a través del voto electrónico, a la par de las MRO. En 2011 se efectuaron excepcionalmente dos consultas sobre PP: la del 27 de marzo y la del 13 de noviembre, con el propósito de que con la primera se ejercieran los recursos destinados para ese año, mientras que la segunda se llevó a cabo apegándose a lo estipulado por la ley, y con la que se normalizaron los tiempos legales y se votó por los proyectos para el ejercicio presupuestal de 2012.

La última columna del cuadro 3.2 muestra los porcentajes de participación en cada consulta, mismos que se pueden ver mejor reflejados en la gráfica 3.1, en la cual se destacan las alzas de participación de 2013 y 2016, con un porcentaje promedio de 12.11 (es decir, 876 706 votos) y 10.59 (747 221 votos), respectivamente. En comparación, las otras siete experiencias oscilan entre 2 % y casi 4 % de participación ciudadana, mostrando un alza de más de cien mil votos a partir de 2015 respecto a las primeras votaciones. Este comportamiento de la votación amerita una explicación que buscará ser brindada a partir de variables definidas con anterioridad.

Gráfica 3.1. Participación ciudadana en las experiencias de PP en la Ciudad de México (de 2011 a 2018)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal, *Estadística comparativa de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal 1999-2013*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Serie Geoestadística Electoral), 2015, en <portal.iedf.org.mx>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018]; Consulta ciudadana ahora también por internet, 2015, en <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/gaceta.pdf>>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018]; *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2015.

PROPUESTA ANALÍTICA

El comportamiento de la participación ciudadana no se estudiará desde una perspectiva de cultura política, ni de percepción de las personas votantes, sino del análisis de la institución y su diseño, con base en una serie de variables extraídas de la observación que han realizado diferentes autores sobre la innovación democrática en un sentido amplio.

Uno de ellos es Goldfrank,¹⁶ quien retoma trabajos como los de Marquetti,¹⁷ Abers,¹⁸ Baiocchi¹⁹ y Wampler²⁰ para sostener que los resultados alentadores de

¹⁶ Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo'...".

¹⁷ Adalmir Marquetti, "Democracia, Equidade e Eficiência: o Caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre", en João Verle y Luciano Brunet (eds.), *Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre-Brasil*, Porto Alegre, Guayí, 2002, pp. 210-232.

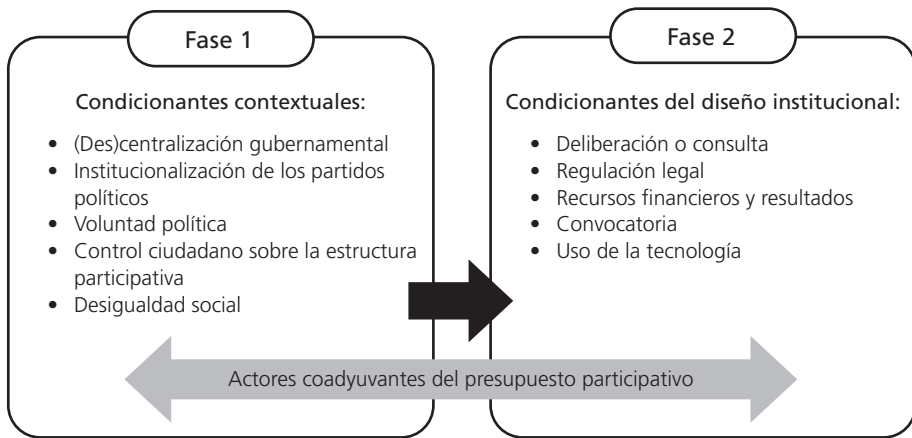
¹⁸ Rebecca Neaera Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001.

¹⁹ Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, vol. 29, núm. 1, 2000, pp. 43-72.

²⁰ Wampler, *op. cit.*

los PP no están garantizados en su implementación, sino que son las características del diseño institucional y las condiciones previas las que favorecen o no sus resultados. Se entiende, además, que algunas de las condiciones previas al diseño institucional son una clara muestra de las propias intenciones de las diseñadoras y los diseñadores para que el mecanismo se implemente de una manera u otra y, por lo tanto, de los efectos que tendrá.

Figura 3.2. Condicionantes contextuales, de diseño institucional y actores en el presupuesto participativo



FUENTE: Elaboración propia.

Por lo tanto, las condicionantes contextuales del PP que se tendrán en cuenta son:

- Grado de centralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición: para entender el impulso del PP más o menos formal y más o menos abierto por parte de los actores políticos.
- Voluntad política: de los actores políticos para generar o no apertura de los canales participativos a la ciudadanía.
- Capital social: que la sociedad civil intervenga en el PP.
- Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación: los incentivos del PP hacia la ciudadanía para que ésta se convierta en la principal protagonista del mecanismo por medio de su participación, sin que se vea cooptada o limitada por el sector gubernamental.
- Desigualdad social: existencia de brechas socioeconómicas marcadas en el lugar donde se implemente el PP y que en este trabajo se medirá a partir del índice de desarrollo social (IDS).

Son cinco los elementos del diseño institucional considerados en este trabajo como condicionantes de la participación ciudadana:

- a) Deliberación o consulta: tipo de modelo predominante que se establece para incluir la participación de la ciudadanía, sea a través de un proceso deliberativo, de un proceso exclusivamente de consulta, o de ambos.
- b) Regulación legal: regulación o no del PP en ordenamientos legales.
- c) Recursos financieros: los montos presupuestarios asignados al PP.
- d) Convocatoria: periodización y difusión del PP.
- e) Uso de la tecnología: se vota o no electrónicamente en el PP.

Finalmente, la condicionante transversal en la obra son los actores coadyuvantes del PP, y que en el caso del de la Ciudad de México se identifica claramente en las figuras de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos. Por lo tanto, se analizará su surgimiento, su desempeño, sus atribuciones en el mecanismo y su incidencia en la participación ciudadana.

Las técnicas de investigación utilizadas versaron en dos líneas, una que consistió en la recolección de información a través de fuentes de consulta, especialmente bibliográficas, documentos oficiales (leyes, decretos y demás normatividad), hemerográficas (impresas y digitales) y portales electrónicos, sobre todo del IECM. Y la otra referente al trabajo de campo, que se basó en la aplicación de entrevistas semiestructuradas y a profundidad a personajes clave para el mecanismo y de encuestas a una muestra representativa de la Ciudad de México. En total, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas, cuya relación se presenta en el cuadro 3.3.

Cuadro 3.3. Relación de entrevistas semiestructuradas a personajes clave del presupuesto participativo

Entrevistada/entrevistado	Cargo*
Yuri Beltrán	Consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Rodian Rangel Rivera	Director de Organizaciones de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Carlos Agustín Vega Reyes	Subdirector de Programas y Proyectos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México

(Continúa)

Entrevistada/entrevistado	Cargo*
Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo	Jefa de Departamento de Procedimientos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Donají Olivera Reyes	Diputada de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena
Gabriela Osorio Hernández	Diputada de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena
Ciudadana**	Coordinadora de un comité ciudadano de la alcaldía Gustavo A. Madero

FUENTE: Elaboración propia.

*Al momento de efectuarse las entrevistas, las personas aún ocupaban los cargos enunciados (en las fuentes consultadas se señalan las fechas de realización de las entrevistas).

**La ciudadana entrevistada prefirió que no se mencionara su nombre en este trabajo.

Asimismo, se aplicó un sondeo a una muestra significativa de 71 personas ciudadanas capitalinas residentes de las 16 demarcaciones que componen la Ciudad de México, quienes fueron seleccionadas de manera aleatoria dentro de cada una de ellas. El criterio inicial fue la aplicación del sondeo a dos o tres personas mayores de edad (aunque en muchos casos se rebasó esa cantidad) en cada alcaldía, de entre transeúntes. La dinámica consistió en acudir directamente a todas las demarcaciones, y en plazas públicas, parques o lugares concurridos se tuvo el acercamiento directo con la ciudadanía para preguntarle, en primera instancia, cuál era su alcaldía de residencia y, en su caso, su edad; posteriormente, se le interrogó sobre su disposición a colaborar con el llenado del cuestionario. La relación del sondeo se muestra en el cuadro 3.4.

Cuadro 3.4. Sondeo aplicado en la Ciudad de México

Alcaldía	Núm. de cuestionarios aplicados
Álvaro Obregón	7
Azcapotzalco	3
Benito Juárez	4
Cuajimalpa de Morelos	4
Coyoacán	2
Cuauhtémoc	9
Gustavo A. Madero	5
Iztacalco	2
Iztapalapa	7

Alcaldía	Núm. de cuestionarios aplicados
La Magdalena Contreras	2
Miguel Hidalgo	3
Milpa Alta	5
Tláhuac	5
Tlalpan	4
Venustiano Carranza	6
Xochimilco	3
Total	71

FUENTE: Elaboración propia.

En los cuestionarios se solicitó a las personas que señalaran su alcaldía de residencia, edad, sexo y nacionalidad. Además, tuvieron que responder a seis preguntas, tres cerradas y tres abiertas, respecto a su conocimiento y participación en el PP: 1) ¿Usted conoce el presupuesto participativo de la Ciudad de México? (Sí o No). 2) ¿Ha participado votando por proyectos del presupuesto participativo? (Sí o No. En caso de ser así...). 3) ¿Cuántas veces? 4) ¿Ha participado presentando proyectos para el presupuesto participativo? (Sí o No. En caso de ser así...). 5) ¿Cuántas veces? 6) ¿Sobre qué tema trató su proyecto?

En suma, el enfoque cualitativo encauzó la técnica de la observación como eje central de la investigación, no sólo mediante la recolección y el análisis de la información documentada, sino también del trabajo de campo que implicó una labor no participante, pero que permitió el registro de datos clave para la comprensión del tema, el análisis de las condicionantes y la interpretación del fenómeno de estudio.

Capítulo 4

Análisis de los actores coadyuvantes, el contexto y el diseño institucional en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

De acuerdo con la propuesta planteada, en este capítulo se describe el funcionamiento del presupuesto participativo (PP) a partir de las variables contextuales de la Ciudad de México que dieron cabida a su generación y las del diseño institucional para conocer cómo opera el mecanismo en la entidad con base en un estudio longitudinal.

La Ciudad de México, antes denominada Distrito Federal, es la entidad capital de México, sede de los Poderes de la Unión, y en 2017 fue aprobada su Constitución Política propia, con lo cual se le reconoce como entidad federativa y su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Está dividida en 16 demarcaciones (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco), anteriormente llamadas delegaciones y que pasaron a ser alcaldías en 2018. Su densidad poblacional es la segunda más grande del país, después del Estado de México.¹

El PP fue incorporado en 2010 a la legislación de la ciudad capital con el propósito de que la ciudadanía participara en el proceso de toma de decisiones, que sirviera para fortalecer la democracia y disminuir la brecha entre personas gobernantes y gobernadas, además de reducir las desigualdades sociales de sus habitantes. Aquí se sostiene que el diseño institucional va a depender de las condiciones específicas del territorio, pero también de las intenciones que tengan sus

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Número de habitantes 2020”, en <<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>>, [consulta hecha el 1º de febrero de 2021].

impulsores y, sobre todo, del desempeño de los actores coadyuvantes, que intervienen de forma directa en el mecanismo. Precisamente la revisión de las variables contextuales en este capítulo servirá para comprender el origen y el tipo de diseño institucional del mecanismo en la entidad (abierto o cerrado).

Un diseño institucional abierto del PP implicará que se manifieste una intención explícita de promover y abrir espacios para la participación ciudadana, al contrario del cerrado, en el que la participación será más bien limitada. Respecto al diseño formal, o institucionalizado, se refiere a que su proceso está regulado en la legislación, mientras que en uno informal no lo está.

ACTORES COADYUVANTES

Aparición e incidencia de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos en el presupuesto participativo

Los comités ciudadanos (CC) y los consejos de los pueblos (CP) jugaban un papel importante en el PP porque eran actores coadyuvantes. Aquí me concentraré en los comités más que en los consejos, ya que es mayor la cantidad de colonias que de pueblos originarios. Los CC podían participar registrando proyectos de PP; asimismo, elaboraban diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, pero representando en todo momento los intereses colectivos de sus habitantes; también convocando a las asambleas ciudadanas en la materia y presentando propuestas para la conformación de las contralorías ciudadanas que, entre otras funciones, podían vigilar el avance y cumplimiento de los proyectos.² A pesar de que no intervenían directamente ni decidían sobre el ejercicio de los recursos de la ciudad, sí cumplían un rol fundamental en la promoción de la participación ciudadana.

No obstante, carecieron de legitimidad por la tergiversación de sus funciones y la falta de representación de intereses colectivos de las y los habitantes de la colonia. Los CC fueron prácticamente impuestos para que los partidos políticos sacaran provecho a partir de relaciones de subordinación, lo cual dificultó que realmente contribuyeran a promover la participación. Para entender esta dinámica es necesario remitirse a sus orígenes.

² *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, 2014, artículos 64, 81, 93 y 203 Bis.

Fue con la reforma político-electoral de 1993 que se extenderían los espacios de participación ciudadana con la promulgación del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Mediante éste se generó una nueva modalidad de participación vecinal: los consejos de ciudadanos, a través de la figura de los consejeros ciudadanos,³ cuya función era gestionar, supervisar y evaluar los programas delegacionales de la ciudad; eran electos por voto popular. Sin embargo, como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) estaba conformada por una mayoría priista, impidió el derecho de los otros partidos políticos a presentar candidaturas para estas figuras ciudadanas,⁴ por lo que se empezó a gestar una cooptación de dichos representantes por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Luego, en 1995 se creó la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF), aprobada también por la mayoría del tricolor (como también se le conoce al PRI). Pero cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró “darle la vuelta” a los priistas en los espacios de representación de la capital del país impulsó la promulgación de la nueva Ley de Participación Ciudadana en 1998, abrogándose así la de 1995, en la ya denominada Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). A través de ésta se crearon las figuras de comités vecinales, como instancias de representación en el nivel colonia, y electos por la ciudadanía.

De acuerdo con Tejera, el inicio del gobierno perredista de la ciudad buscaba que la organización ciudadana y el proyecto participativo rompieran con las estructuras políticas que tenía el PRI, como los consejos de ciudadanos.⁵ Es decir, había una visión optimista sobre la sociedad civil con la promulgación de la LPCDF de 1998 por parte del PRD: proliferaba una creencia de que las prácticas y figuras participativas lograrían romper con la maquinaria autoritaria y clientelista que habían formado los priistas en la entidad.

³ Manuel Larrosa Haro, “El Distrito Federal en 1995: las elecciones de los Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre”, México, 2011, pp. 83-91, en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1762/11.pdf>>, [consulta hecha el 24 de marzo de 2011].

⁴ El resultado de tal situación fue que el Partido Acción Nacional (PAN), el PRD y el Partido del Trabajo (PT) presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra de la ley, pero fue desechada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y cuando ésta finalmente fue reformada incluyó ya la participación de los partidos políticos en los procesos electorales de la ciudad. Para más información, consultar el siguiente texto: Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, *La votación electrónica en Latinoamérica. Los casos del Distrito Federal y la Provincia de Buenos Aires*, tesis para obtener el grado de maestra en Estudios Políticos y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, en <<https://unam.academia.edu/NinfaElizabethHernandezTrejo>>.

⁵ Héctor Tejera Gaona, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2015.

En su primer intento de transformar las dinámicas participativas del otrora Distrito Federal, el Sol Azteca (o sea, el PRD) se vio obstaculizado por sus opositores que tenían el poder de hacerlo. Las figuras vecinales creadas en 1998 y que fueron electas en 1999, los comités vecinales, no lograron dicho objetivo, pues los partidos políticos opositores más fuertes de la entidad en ese entonces, el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN), se disputaron el dominio de los comités y su carácter partidario fue evidente. Dada esta situación, en las campañas para la elección del 2000 las plantillas vecinales apoyaban a las fuerzas políticas a las que se habían adherido, por lo que las primeras relaciones entre los comités vecinales y las jefaturas delegacionales instaladas ese año nacieron de este proceso de “apoyo político”.⁶ Es preciso mencionar que muchos de estos comités vecinales se integraron al PRI, por lo que las intenciones del PRD de resquebrajar las estructuras del tricolor no funcionaron, sino más bien fortalecieron a este partido.

Ante tal escenario se generaron confrontaciones entre las jefaturas delegacionales y los comités vecinales cuando no pertenecían al mismo partido, en especial porque la atención de las demandas ciudadanas a través de dichas figuras intermediarias se dio a cambio de apoyos políticos que se reflejaban sobre todo en la arena electoral. Además, se produjo una falta de atención a las exigencias de la sociedad (en lo que respecta principalmente a la prestación de servicios) y ello evidenció la incapacidad administrativa de las delegaciones y de las figuras vecinales mismas, lo que ocasionó que dichos comités fueran desapareciendo. La elección para renovarlos debió suceder en 2002, pero no ocurrió por impedimento de los propios perredistas que no querían que se reforzara la relación entre la representación en el nivel vecinal y la oposición: el PRI y el PAN (primordialmente con este primero).

Desde ese momento se originó un estancamiento en el tema de la elección de comités vecinales, cuya figura desaparecería con la abrogación de la LPCDF de 1998 y la promulgación de la ley de participación de 2004. Para esa fecha el PRD había cobrado una fuerza política tal que le permitió tener la libertad de realizar su proyecto político sin contrapesos. En este contexto y bajo dicha ley se creó la figura de los cc. La elección de estas nuevas figuras debió suceder en 2005, pero no se efectuaría sino hasta 2010.

La idea de detener por tanto tiempo estas elecciones tuvo que ver con el temor del PRD de que el PAN y el PRI aprovecharan las relaciones que habían establecido con los comités vecinales y repuntaran su poderío en la ciudad. Por lo tanto,

⁶ *Idem.*

la aparición de los CC estuvo pensada no como una verdadera figura de representación vecinal, con posibilidades de incidir en la toma de decisión, sino como una organización político-social que alimentara el sistema clientelar pero a favor del partido en el poder: el PRD.

Así, la participación que se empezó a promover fue una que permitiera el control tanto de las figuras participativas como de los mecanismos, y no una libre y deliberativa, de verdadero empoderamiento ciudadano. Si como partido de oposición el PRD proclamaba una mayor participación para reducir el autoritarismo e intervencionismo en la representación vecinal, como partido en el gobierno cayó en la misma forma de hacer política que el PRI.

Es decir, los CC se instalaron “libres” de la cooptación priista que los primeros padecieron, pero heredaron sus prácticas respecto a las relaciones que establecían con el partido en el poder. Y aunque la figura de los consejos ciudadanos subsistió en esta LPCDF, lo hizo como instancias coordinadoras de los CC: los consejos ciudadanos delegacionales.⁷ A pesar de que la LPCDF tuvo modificaciones posteriores, el cambio más significativo promovido por el grupo parlamentario del PRD llegaría en 2010, con la incorporación del PP en toda la entidad,⁸ y con la creación de la figura de los CP.⁹

⁷ “El Consejo Ciudadano será la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. [...] Se integrará con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos existentes en la Demarcación Territorial”. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2010, artículos 126 y 127.

⁸ En el capítulo anterior se mencionó que los partidos de izquierda han tenido un papel importante en la incorporación de mecanismos como el PP. En palabras de Goldfrank: “Los primeros en proponer el PP fueron partidos de la nueva izquierda, tal como el PT de Brasil, el FA de Uruguay y la CR de Venezuela. Estos hacían parte de la izquierda renovada y postautoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el PP una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales”. Benjamin Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, p. 6.

⁹ “El Consejo del pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que se encuentran enlistados en el Artículo transitorio décimo tercero, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. [...] Contará con las mismas condiciones que enmarca esta ley para los Comités Ciudadanos. Tendrá las siguientes funciones: I. Mantener vinculación estrecha con la autoridad tradicional correspondiente en el pueblo originario; II. Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de los pueblos originarios, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad; III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral en su ámbito territorial en coadyuvancia con la autoridad tradicional; IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente; V. Participar junto con la autoridad tradicional en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para el ámbito territorial del pueblo correspondiente, que deberán

En 2010 se celebraron por primera vez elecciones para CC. Según Tejera,¹⁰ el hecho de que no se eligiera a estos comités hasta ese año tiene dos explicaciones. La primera, que el gobierno de entonces, en manos de Andrés Manuel López Obrador, no quiso abrir las votaciones para no perder fuerza electoral ante sus opositores: el PRI y el PAN. Cuando Andrés Manuel estuvo al frente de la entidad lo hizo en un escenario de gobierno dividido, pues la ALDF arrancó con un número importante de escaños en manos del tricolor y el blanquiazul (el PAN); considerando las redes clientelares que habían tejido en la entidad (sobre todo del PRI), no quería que estas figuras representaran un contrapeso para el Sol Azteca. Por el contrario, dice Tejera, el siguiente jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard (2006-2012), ya con un poderío de su partido más consolidado, vio una excelente oportunidad para que con la celebración de elecciones de CC pudieran hacerse de espacios territoriales vecinales y generar con ello redes políticas de apoyo electoral, tal como lo venía haciendo el PRI.

La segunda explicación es que con la LPCDF se incorporó la figura de representantes de manzana, a quienes se les veía como un contrapeso real a los CC, en especial para aquellos que tuvieran alianza con el tricolor y con el PAN. Con esto se abandonó totalmente el proyecto inicial de generar una auténtica participación ciudadana que el mismo PRD había buscado consolidar en un inicio, teniendo en

ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal; VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana; VII. Supervisar junto con la autoridad tradicional el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana; VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal; IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana junto con la autoridad tradicional; X. En coadyuvancia con la autoridad tradicional, promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos; XI. Proponer, fomentar y promover junto con la autoridad tradicional el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana; XII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las Asambleas Ciudadanas; XIII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las reuniones de trabajo temáticas y por zona; XIV. Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; XV. Informar junto con la autoridad tradicional a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo; XVII. Establecer acuerdos con otros consejos de los pueblos para tratar temas de su demarcación; XVIII. Conformar junto con la autoridad tradicional a representantes por cada manzana del pueblo de acuerdo al título séptimo; y XIX. Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal". *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2010, artículos 141, 142 y 143.

¹⁰Tejera Gaona, *op. cit.*

cuenta a las organizaciones sociales que lo habían apoyado para obtener sus triunfos electorales y dejando de lado las demandas de la sociedad.

La situación era evitar que los lazos que se habían formado en su momento entre comités vecinales y jefaturas delegacionales se replicaran con los CC en perjuicio del PRD, por lo que se volvía necesario concentrar los recursos destinados al gasto social, para tener más influencia en las decisiones políticas del partido.

Asimismo, la fragmentación del sistema de partidos, inclusive aquella al interior del PRD —pues se compone por diferentes corrientes o tribus—,¹¹ hizo más difícil crear acuerdos y tomar decisiones en torno al proyecto participativo, por lo cual las figuras y los instrumentos que se establecieron, como los CC y el PP, dependieron de la capacidad de los actores políticos para bloquear su desarrollo o imponer un diseño institucional a modo, respectivamente.

Todo esto es importante no sólo por la coadyuvancia de estos actores en el PP, sino porque la elección de dichas figuras ha sido concurrente en dos ocasiones con el mecanismo: en 2013 y 2016. Para lo cual, el vínculo entre ambos espacios participativos pudo tener un efecto trascendental en la participación ciudadana, como queda expresado en la hipótesis planteada en esta obra: el diseño institucional y el contexto político influyen en la configuración que asume la participación ciudadana del PP. Dicha configuración resultó poco atractiva para la ciudadanía o quedó subsumida por redes clientelares preexistentes. Las redes clientelares aludidas han sido ya explicadas en este apartado y en el siguiente capítulo se verá su efecto en la participación.

CONTEXTO

Ámbito de implementación

En el PP de la Ciudad de México la participación ciudadana se supedita al ámbito de las colonias. No obstante, el hecho de que su ejecución se realice en lo estrictamente local llega a ser un incentivo, porque las personas intervienen sobre cuestiones cercanas a su entorno cotidiano, lo que resulta adecuado para un proceso de toma de decisión que tiene un impacto directo en toda la entidad.

La experiencia de Porto Alegre, en Brasil, fue, sin duda, un aliciente para la implementación del PP en el otrora Distrito Federal, pues el fortalecimiento de las

¹¹ Izquierda Unida (IU), Nueva Izquierda (NI), Izquierda Democrática Nacional (IDN) y Alternativa Democrática Nacional (ADN) son las más representativas.

atribuciones del ámbito municipal y la generación de capital social (especialmente por la inmediatez de la participación vecinal), que desembocaron en la mejora de la articulación de los procesos comunitarios brasileños, dejó ver las potencialidades de la aplicación del mecanismo en la esfera local.¹² Por estas razones se habla de la exportación de dicho modelo en diferentes latitudes.

A partir de que la Ciudad de México empezó a ganar autonomía político-administrativa, su gobierno quedó en manos de un partido de izquierda que tuvo predominancia electoral hasta 2015: el PRD. Además, el órgano legislativo de la entidad (también mayoritariamente perredista) comenzó a legislar en acercar la política a la ciudadanía, otorgándole incentivos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, desde el año 2000. Sería hasta 2010 que se incorpora el PP, cuyo propósito fue fortalecer las capacidades de las comunidades y democratizar la toma de decisiones sobre la recuperación de los espacios públicos.

Si bien ya se habían generado previamente experiencias incipientes del PP en Miguel Hidalgo, Tlalpan y Cuauhtémoc por separado, la idea de extenderlo a toda la entidad permitió la homologación de los criterios de aplicación y la construcción de la idea de comunidad en la capital del país. De acuerdo con Yuri Beltrán, consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM):

[El PP] se promueve con la idea de que los ciudadanos decidan directamente el destino de los recursos públicos, y segunda, con la finalidad de propiciar debate, propiciar comunidad. Cada vez que se proponen proyectos, obligamos a los vecinos a que dialoguen. Entonces, se convierte en un buen motivo para generar comunidad.¹³

Hay diferentes estudios sobre el tema que sostienen que la implementación del PP en el plano local representa una ventaja, más que una desventaja, para el éxito del mecanismo.¹⁴ A fin de cotejar este planteamiento y entender el impacto del desarrollo de este tipo de proyectos democráticos en el ámbito local, se anali-

¹² Gerardo Cruz Reyes, *El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México/Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México (Cuadernos de la Ciudad de México, 3), 2018.

¹³ Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, consejero electoral del IECM, efectuada en instalaciones del IECM el 11 de enero de 2019.

¹⁴ Goldfrank, *op. cit.*; Francisco José Francés García, José Tomás García García y Óscar Antonio Santacreu Fernández, "Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos", documento de trabajo presentado en el *IX Congreso Español de Sociología*, septiembre de 2007.

zará a continuación el nivel de descentralización gubernamental y la institucionalización de los partidos de oposición en la Ciudad de México.

Grado de descentralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición

Algunos estudios que han hecho hincapié en el PP de la Ciudad de México¹⁵ coinciden en reflexionar sobre el proyecto democratizador en el nivel federal, pero, sobre todo, en el local como antecedentes del proyecto; especialmente a partir de la reforma política de la ciudad capital como resultado de la transición a la democracia en el país. Esto es así 1) por los cambios que trajo consigo el ascenso de la izquierda en la década de los noventa;¹⁶ 2) por la revitalización del papel de la ciudadanía y la comunidad;¹⁷ y 3) porque se intentó responder a los requerimientos de servicios que habían sido desatendidos.¹⁸ Aquí se adelanta que el de la Ciudad de México no ha logrado cubrir todos estos objetivos.

El proceso de democratización del sistema político, a través de reformas político-electorales que tienen su base en 1977, hizo que se debilitaran o saldaran algunas formas y figuras de participación ciudadana creadas en el Estado corporativo en el que gobernó el PRI.¹⁹ El impacto inmediato de este proceso se vislumbró en el ámbito local, donde fue posible advertir el avance del poder de los partidos de oposición (especialmente del PAN y del PRD) sobre el poder hegemónico.²⁰ Así, el ámbito local se convirtió en un escenario de transición a la democracia en el país.

¹⁵Cruz Reyes, *op. cit.*; María de Lourdes Marquina Sánchez, "Participación ciudadana en la Ciudad de México a través del presupuesto participativo", en Lourdes Marquina Sánchez y Miguel Moreno Plata (coords.), *La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana. Un análisis desde el presupuesto participativo en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Ediciones Eón, 2017, pp. 25-48; Karla Valverde, Enrique Gutiérrez y Flor de María García, "Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 105-128.

¹⁶Cruz Reyes, *op. cit.*

¹⁷Cruz Reyes, *op. cit.*; Goldfrank, *op. cit.*

¹⁸Goldfrank, *op. cit.*

¹⁹Alicia Ziccardi, "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-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 245-272.

²⁰Sartori fue el primero en utilizar el concepto de sistema de partido hegemónico para denominar a aquel que no provoca ni incentiva la competencia. Por lo tanto, al referirse al caso mexicano, el PRI era un único partido que tenía preeminencia en todos los escenarios, logrando con ello una

De hecho, la relación que existe entre el ámbito federal y el local por la cuestión de los equilibrios políticos que se fueron gestando entre ellos hizo pensar en un proceso de democratización que avanzó de manera paulatina, pero no semejante, en ambos.²¹ Esto tiene sustento en tanto que el otrora Distrito Federal se mantuvo por mucho tiempo como un territorio de excepción donde no se aplicaban las formas de gobierno previstas constitucionalmente para los demás estados mexicanos. Es decir, desde su nacimiento había carecido de autonomía plena, así como de un gobierno local auténtico,²² con una limitación de los derechos políticos de sus residentes.

Esto se correspondía con la tradición centralista del país, en la que el Distrito Federal era sólo el territorio donde se asentaban los poderes federales. Las constituciones federales de 1824 y 1857 encomendaban el gobierno del Distrito Federal al presidente de la República, que lo ejercía por medio de un gobernador a quien nombraba y removía libremente; asimismo, la facultad legislativa había quedado en manos del Congreso federal. Mucho antes estaba compuesto de varias municipalidades que tenían la estructura de ayuntamientos con atribuciones esencialmente administrativas. La elección y la integración de éstos eran en buena medida exógenas, de modo que las y los habitantes de la capital veían limitada su capacidad de elegir a sus autoridades.

Con la Revolución mexicana, y el subsecuente establecimiento de la nueva Constitución Política de 1917, se estableció la idea del municipio libre con ayuntamientos de elección popular directa; los 13 regidores municipales existentes duraban dos años en sus encargos y se renovaban por mitades cada año. En 1925 se aprobó la división territorial de la entidad en distritos electorales.²³ La posibilidad de elegir a sus representantes se dio en un periodo corto y después fue retirada nuevamente, en 1931.

En 1970 cambió la distribución administrativo-territorial de la entidad, estableciéndose 16 delegaciones políticas (que existen hasta la fecha con el nombre de alcaldías), y sus figuras de representación serían los delegados políticos. Desde

hegemonía en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, convirtiéndose en un sistema autoritario. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

²¹ Hernández Trejo, *op. cit.*

²² Rosa María Mirón Lince, "La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal", *Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, cuarta época, núm. 21, 1999, pp. 161-186.

²³ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, 2ª ed., México, Instituto Electoral del Distrito Federal, diciembre de 2009, pp. 85-87.

este momento seguiría el debate en torno al tema del derecho a la participación, primeramente política, de la ciudadanía de la metrópoli para su constitución. Por ello, el reclamo democrático de ese derecho político de la ciudad demostraría que tal esquema de equilibrios políticos debía ser modificado. A partir de ahí también se incrementó la competencia partidista y la presión ciudadana en favor del autogobierno, lo que pondría en entredicho la poca factibilidad de un sistema centralizado.²⁴ En este contexto se gestaron las reformas político-electorales que afectarían sobremanera a la Ciudad de México.

La reforma de 1977 trastocó a la capital, debido a que el Consejo Consultivo del Distrito Federal se modificó para quedar compuesto por las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. Aunque tal reforma no devolvió a la ciudadanía capitalina el derecho de sufragio para elegir a sus autoridades. El proceso de democratización de la ciudad dio inicio en 1987, con la creación de la ARDF, órgano de consulta, gestoría, promoción y supervisión del gobierno, con facultades limitadas²⁵ y subordinado al Congreso de la Unión. En este momento el gobierno de la ciudad continuaba en manos del Ejecutivo federal (es decir, del PRI) y el papel de la ARDF tenía sobre todo un carácter administrativo.

Cabe mencionar que los espacios de la política mexicana estuvieron por mucho tiempo en manos de este partido históricamente dominante que mantuvo el poder desde su creación (cuando se forma el Partido Nacional Revolucionario, PNR, en 1929; que más tarde se reconstituiría como Partido de la Revolución Mexicana, PRM, en 1938; y, finalmente, como PRI, en 1946), hasta finales de la década de los ochenta, cuando perdió la primera gubernatura de Baja California, y, posteriormente, dejó la Presidencia del país en el 2000. Con más de 70 años de experiencia gubernamental, desarrolló dinámicas clientelares,²⁶ y el poder se repartía de modo que sus adversarios políticos quedaban excluidos, además de que había logrado una identificación partidista entre las y los votantes y sus miembros. La organización sociopolítica de ese periodo fue de estilo corporativa.

No obstante este escenario político, de alguna manera la ciudad capital comenzó a ser la plataforma de oposición al régimen priista, y el nacimiento del

²⁴ Hernández Trejo, *op. cit.*

²⁵ Mirón Lince, *op. cit.*

²⁶ El clientelismo es "el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. [...] Se trata de una relación *diádica*, en la cual una persona poderosa (*el patrón*) pone su influencia y sus medios en juego para dar protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (*el cliente*) que le ofrece respaldo y servicios al patrón". Barbara Schröter, "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, p. 142.

Frente Democrático Nacional (FDN),²⁷ con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, se convertiría en el máximo exponente de la izquierda mexicana de esos tiempos.

Con la reforma político-electoral de 1993 se ampliarían los espacios de participación ciudadana en los órganos de gobierno de la demarcación, siendo su modificación más significativa la promulgación del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. En tanto que en 1995 se creó la LPCDF, aprobada por la mayoría priista que conformaba la ARDF, y con la oposición política del PRD, que “consideraba que para avanzar en la verdadera democratización de la Ciudad de México los consejeros ciudadanos debían tener atribuciones que les permitieran incidir en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad, debiendo reglamentar nuevas formas de consulta y participación ciudadana, como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, a lo que el PRI se opuso rotundamente”.²⁸

En 1996 se realizó una nueva reforma constitucional federal que tuvo un enorme impacto en las estructuras del gobierno de la ciudad, ya que se incrementaron las facultades de la Asamblea, promoviendo su transformación a un órgano legislativo: la ALDF, integrada por diputados y diputadas con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales capitalinos. Asimismo, se determinó que a partir de 1997 y el año 2000, respectivamente, la nueva figura del Ejecutivo de la entidad sería la Jefatura de Gobierno, y los responsables de las demarcaciones políticas que la conforman (las jefaturas delegacionales) fueran electos por voto universal, secreto y directo.²⁹ Con esto se dio inicio a un proceso de desconcentración, pues las autoridades locales empezaron a ser elegidas en forma directa.

En la elección de 1997 Cuauhtémoc Cárdenas, abanderado del partido de oposición, ganó con 45.2 % de votos la Jefatura de Gobierno, y el PRD obtuvo una mayoría en la integración de la I Legislatura de la ALDF. Estos comicios fueron significativos para el proceso de democratización, tanto de la Ciudad de México como en el nivel nacional, puesto que el PRI perdió el Ejecutivo de la entidad,³⁰

²⁷ Como una corriente escindida del mismo PRI. El FDN es el antecedente inmediato del PRD. Tuvo sus orígenes en 1987 y buscaba democratizar la elección interna del partido hegemónico. Era una coalición conformada por las siguientes fuerzas políticas: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Mexicano Socialista, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Partido Popular Socialista.

²⁸ Dicha ley se erigió en 1996 con la reforma al Estatuto y también dejaron de funcionar los consejos ciudadanos. Marquina Sánchez, *op. cit.*

²⁹ Hernández Trejo, *op. cit.*

³⁰ En lo que respecta al jefe de Gobierno, a partir de 1997 es electo por votación universal, libre, directa y secreta por tres años de ejercicio, estableciéndose así el principio de no reelección en términos absolutos. Con la elección del año 2000, su ejercicio de gobierno será de seis años.

transformando radicalmente el mapa electoral de la capital del país y la correlación de fuerzas en su interior, así como la relación de las instancias locales con el gobierno federal. Ese mismo año también se creó la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), mismo que abonó a la desconcentración, pues se generó una transferencia de poder político y de atribuciones y competencias del gobierno federal a la entidad.

Si bien el proceso de descentralización que se estaba vislumbrando se vivió distinto en cada entidad federativa, en el otrora Distrito Federal fue un tema significativo porque, a diferencia del resto, éste había estado supeditado siempre al ámbito federal. Ahora bien, la década de los noventa favoreció dicho proceso porque se presenció un contexto nacional propicio al reformarse el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en 1999, con lo cual quedó asentado que los municipios tendrían gobiernos ejercidos por el “Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.³¹

Asimismo, se modificó el artículo 104 para permitir en cualquier nivel de gobierno establecer una controversia con otros niveles exigiendo la no intromisión o el respeto de sus derechos constitucionales, ya que durante el gobierno de Ernesto Zedillo se insistió en la “no intervención” del presidente en asuntos de gobiernos estatales y municipales. Además de que se incrementaron los recursos fiscales al ámbito local.³²

Las reformas gestadas en la década de los noventa desde lo federal impactaron necesariamente la esfera local, y permitieron una especie de descentralización sobre todo político-administrativa, y no tanto fiscal, para el Distrito Federal, por lo que permeaba una desconcentración. “El sistema fiscal mexicano es dual, porque cada nivel de gobierno [federal, estatal y municipal] cuenta con atribuciones y obligaciones excluyentes lo que comprende que pueden imponer tasas de cobro y las gastan”.³³ En este sentido, “cada entidad es responsable de su recaudación y ejecución. Generalmente, los ingresos subnacionales se derivan de: impuestos

³¹ *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, 2017.

³² Enrique Cabrero Mendoza, “Los dilemas de la descentralización en México”, *Organizações & Sociedade*, vol. 7, núm. 19, 2000, pp. 123-141, en <<https://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302000000300009>>, [consulta hecha el 12 de abril de 2019].

³³ María Luisa García Bátiz y Luis Téllez Arana, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 26, núm. 52, 2018, p. 15.

locales, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y contribuciones no consideradas”.³⁴

Se le conoce como doble tributación porque está dividida entre el poder federal, los estados y de manera limitada también entre los municipios. En países federales como México, la recaudación de los principales impuestos (como el impuesto sobre la renta —ISR— y el impuesto sobre el valor agregado —IVA—, por mencionar los más importantes) recae en el gobierno federal. En tanto que los ingresos que reciben los gobiernos estatales resultan insuficientes, ya que carecen de impuestos relevantes. Así, se señala que la tendencia del sistema fiscal mexicano es centralizadora por las pocas capacidades locales.³⁵ Esto también representa una de las causas del desarrollo desigual del país, pues como las principales competencias tributarias están otorgadas al ámbito federal, y éste a su vez las distribuye mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, la repartición por entidad es desigual.³⁶

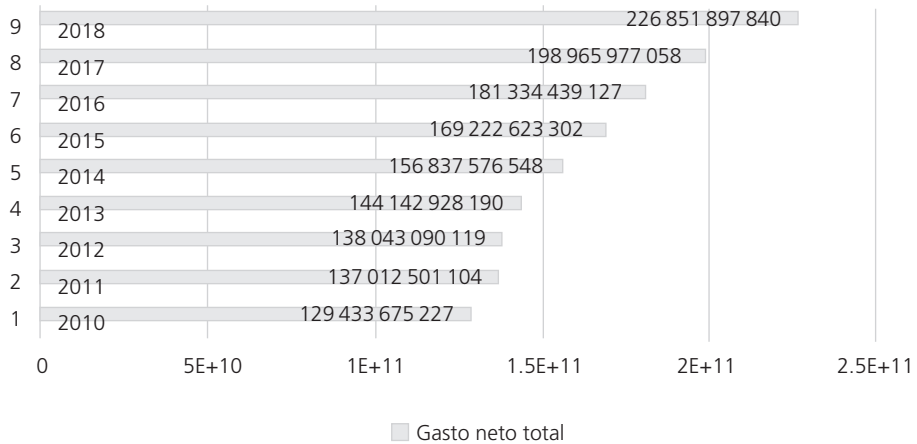
Por tales circunstancias, no se goza de plena autonomía presupuestaria y, por ende, se habla de una descentralización parcial, en tanto que los recursos de los que pudiera disponer la entidad dependen en buena medida del ámbito federal y es difícil saber qué cantidad del gasto público neto de la entidad proviene del gobierno central y cuánto de lo estrictamente local. Sin embargo, los ingresos de la ciudad capital han ido en aumento, como se aprecia en la gráfica 4.1.

³⁴La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la Federación de amortiguar las desigualdades regionales. El desarrollo económico de las regiones de países como México o Brasil es producto de una evolución histórica que fue deformando los patrones de desarrollo regional, al privilegiar a unas regiones o entidades a costa del empobrecimiento o el abandono de otras. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, *Introducción al Sistema Fiscal Mexicano*, México, Auditoría Superior de la Federación (Serie Apuntes Didácticos), 2016, p. 14.

³⁵García Bátiz y Téllez Arana, *op. cit.*

³⁶Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura, *El federalismo fiscal en México*, México, Senado de la República LVIII Legislatura, agosto de 2001, en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, [consulta hecha el 16 de agosto de 2018].

Gráfica 4.1. Gasto neto total del Distrito Federal/Ciudad de México, de 2010 a 2018



FUENTE: Elaboración propia con datos de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2011-2018, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Cuando recién nació el PP, el artículo 83 de la LPCDF establecía que de lo que cada delegación (ahora alcaldía) percibía al año, se debía destinar de 1 a 3 % del presupuesto, pero después se modificó para quedar en 3 %; de manera que no es un monto fijo, y está sujeto a los índices inflacionarios más que al aumento del gasto de las demarcaciones. Esta centralización fiscal obstaculiza las posibilidades de que el gobierno local amplíe la oferta del PP.³⁷

Siendo mayoría en la ALDF, en 1998 el PRD impulsó la promulgación de la nueva Ley de Participación Ciudadana, abrogándose así la de 1995, y cuyo tema prioritario fue la participación ciudadana por el compromiso que tenía con otros partidos de izquierda y organizaciones sociales que lo habían apoyado electoralmente. A través de ésta, entre otras cosas, quedaron establecidos el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta popular, la colaboración vecinal y la audiencia pública,³⁸ con lo cual se sentaron las bases tanto de una participación colectiva como individualizada.

En 1999 se publicó el *Código Electoral del Distrito Federal* en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, promulgado en el 2000, a través del cual se sustenta jurídicamente al IEDF, ahora IECM, y se establece al Tribunal Superior de Justicia como fi-

³⁷ García Bátiz y Téllez Arana, *op. cit.*

³⁸ Marquina Sánchez, *op. cit.*

gura del órgano judicial de la ciudad. En el año 2000 también se celebraron las elecciones en las que, además de la renovación de la Asamblea y la Jefatura de Gobierno, se votó por las jefaturas de las 16 delegaciones políticas. Los resultados dieron la victoria a Andrés Manuel López Obrador, del PRD,³⁹ como jefe de Gobierno, y este mismo partido se quedaría con 10 delegaciones, mientras las otras 6 las ganaría la alianza PAN-Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Igualmente, de los 66 escaños de la ALDF, el Sol Azteca obtendría 19; el blanquiazul, 17; el PRI, 16 (todos obtenidos por el principio de representación proporcional); el PVEM, 8; Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN), 3; Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN), 2; y el PT, 1.

En el ámbito federal, las elecciones de ese mismo año trajeron uno de los resultados más emblemáticos en la historia electoral mexicana: la derrota del PRI y el ascenso del PAN a la Presidencia de la República, con la figura de Vicente Fox. Para muchas estudiosas y muchos estudiosos del tema, estos comicios fueron un parteaguas porque representaron la consolidación del proceso de democratización nacional.

En el estreno de su autonomía político-administrativa, la Ciudad de México contaría con un sistema de tres partidos importantes. Por un lado, el PRD, que, a pesar del triunfo electoral de 1997 y de 2000, se presentó como una fuerza política débilmente institucionalizada y sin experiencia gubernamental, pues aún no había establecido lazos ni relaciones durables al interior, ni con votantes ni con asociaciones civiles. Mientras que, por el otro, la oposición, conformada por el PAN y el PRI, demostraba signos de institucionalización, porque tenía una conexión estable entre sus miembros, votantes y grupos de interés en los procesos electorales. Como se indicó, el blanquiazul se posicionó inmediatamente como la segunda fuerza política más votada, y si bien el PRI perdió mucho de su poderío en la arena electoral de la entidad, lo caracterizaban su longevidad y arraigo en la estructura política de la ciudad. Además de la relevancia y tradición electoral de ambos partidos, sobre todo del tricolor, en el ámbito nacional.

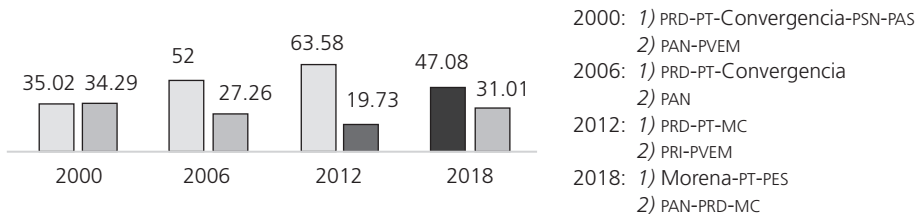
El contexto político que vio nacer el proyecto participativo del otrora Distrito Federal estuvo caracterizado por un proceso de desconcentración más que de descentralización (porque no hay una plena transferencia de recursos del nivel federal al local), incentivado durante el ascenso del PRD, pero con una oposición política institucionalizada que al mismo tiempo lo limitaría. Si bien el Sol Azteca

³⁹En alianza con el PT, Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Partido Alianza Social (PAS).

estaba ganando poder en la entidad, el periodo de 2000 a 2003 fue de bastante tensión política y frenó la posibilidad de modificaciones sustantivas para la participación ciudadana, pues a pesar de que el PRD gobernaba la entidad, lo hacía en un escenario de gobierno dividido,⁴⁰ en el cual el PAN y el PRI tenían un peso importante en la ALDF. Así que fue hasta que éste obtuvo mayoría absoluta en la Asamblea, en el periodo 2003-2006, que se aprobó la nueva LPCDF de 2004, abrogándose la de 1998,⁴¹ y con ella se crea la figura de los CC; además de que se incorpora un nuevo instrumento democrático: la asamblea ciudadana.

A partir de la elección de 2003 el PRD empezaría a acaparar casi todos los espacios políticos de la entidad, pues conservó la Jefatura de Gobierno hasta 2018, la mayoría de las jefaturas delegacionales hasta 2015 y la mayoría de las curules de la ALDF hasta la legislatura de 2012-2015. El PAN mantendría su posición como segunda fuerza política durante la primera década del 2000, pero iría perdiendo poderío, sobre todo con la aparición de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la arena electoral. Las gráficas 4.2, 4.3 y 4.4 dan muestra de la evolución y el reacomodo de las fuerzas políticas de la entidad en estas tres figuras de representación.

Gráfica 4.2. Porcentaje de votación del primer y segundo lugar en las elecciones de Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, de 2000 a 2018

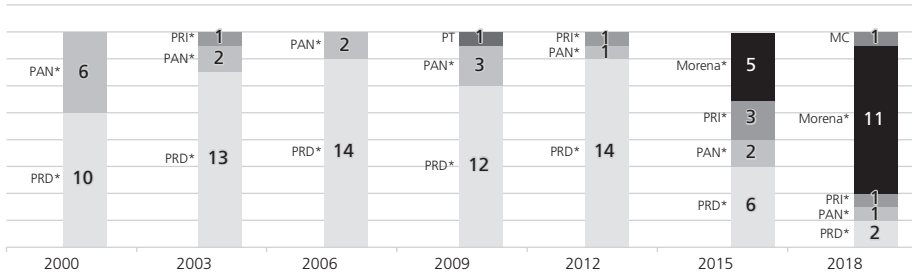


FUENTE: Elaboración propia con datos de la Estadística del IEDF/IECM de 2000, 2006, 2012 y 2018.

⁴⁰En un gobierno dividido, el titular del ejecutivo y la totalidad o la mayoría del poder legislativo pertenecen a partidos políticos diferentes. De manera general, los gobiernos sin mayoría surgen porque la decisión sobre quién gobierna está en manos de la ciudadanía. Antonio Faustino Torres y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, "Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)", *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes Electorales*, año XII, núm. 48, enero-junio de 2013, p. 82.

⁴¹Marquina Sánchez, *op. cit.*

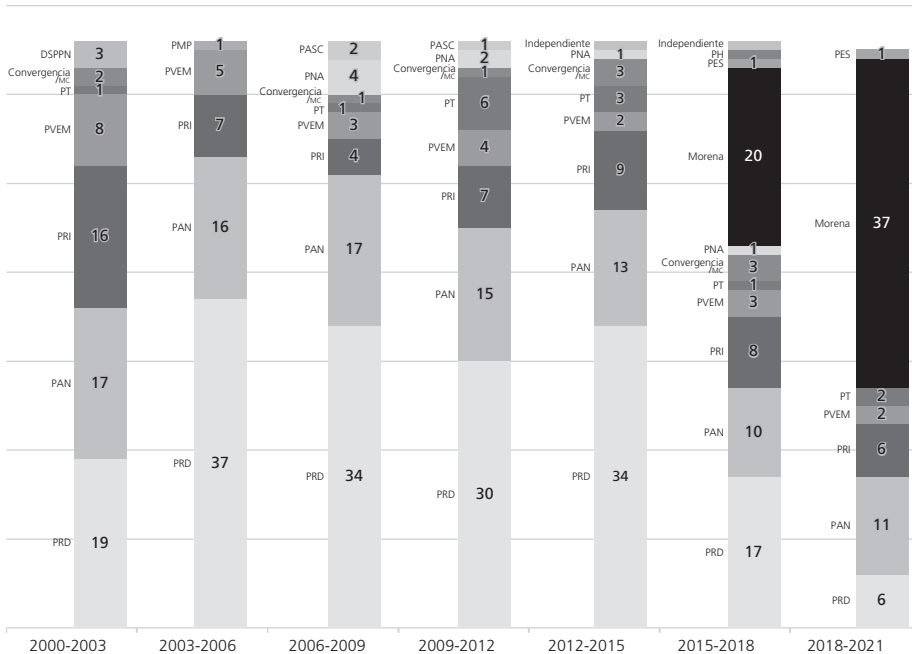
Gráfica 4.3. Delegaciones/alcaldías de la Ciudad de México ganadas por partido político, de 2000 a 2018



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Estadística del IEDF/IECM de 2000 a 2018.

*NOTA: Los triunfos en las delegaciones/alcaldías pudieron haberlos conseguido en coalición con otros partidos, pero se consideró solamente a la fuerza política más importante, que es la que se visualiza en la gráfica.

Gráfica 4.4. Número de escaños de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal/ Congreso de la Ciudad de México por partido político, de 2000 a 2018



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Estadística del IEDF/IECM de 2000 a 2018. E Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la VII Legislatura de la ALDF.

Hasta 2012, el auge perredista fue notorio en la ciudad capital, lo que trajo consigo la institucionalización del partido y la falta de competencia electoral; una especie de debilitamiento institucional de los partidos opositores: PAN y PRI, en especial del segundo, que raramente “volvería a pintar” en el mapa del Distrito Federal. Ello contribuyó a que el Sol Azteca generara cambios legislativos trascendentales sin tener contrapesos.

Centrándonos en la esfera de la participación, a pesar de que tuvo modificaciones posteriores, el cambio más significativo de la LPCDF promovido por el grupo parlamentario del PRD llegaría en 2010, con la incorporación del PP en toda la entidad. Ya se dijo que antes de que fuera implementado en toda la ciudad, el PP se había usado en Tlalpan, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, pero sólo representaron experiencias aisladas que jamás pudieron establecerse por más de tres años; entonces, al no ser iniciativas destacadas ni de larga duración, no serán consideradas en esta investigación.

En el artículo 83 de la LPCDF de ese año, el PP quedó definido como “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal”.⁴² En este escenario no hubo oposición, nadie sabotó el proyecto participativo. El Sol Azteca ya había generado relación entre sus miembros, asociaciones vecinales y organizaciones sociales, con lealtad suficiente para mantenerlo en el poder un par de años más. Es decir, el PP nace en un contexto político de desconcentración (más que de descentralización por la situación de los recursos) de la ciudad capital, pero con una oposición débilmente institucionalizada; y, bajo estas circunstancias, el PRD pudo haber diseñado un PP más ambicioso, a semejanza del de Porto Alegre, aunque en realidad no accedió a las demandas de la comunidad para incrementar la participación. En palabras de la diputada Donají Olivera (de la I Legislatura del ahora denominado Congreso de la Ciudad de México):

No [fue] una cuestión de oposición, ni a la Ley de Participación Ciudadana ni al presupuesto participativo, más bien fue una cuestión de incomodidad y de negociar a modo. No fue una cuestión de cabildeo y de un presupuesto participativo digno para cada unidad territorial del Distrito Federal, en donde tristemente lo único que aceptaron los diputados en ese entonces fue el 3 %, y se pedía más, el 8 % y luego el 5 %. Era una cuestión ciudadana y de algunos diputados, no le quiero poner el color (más amarillos, se puede decir [del PRD]) que abanderaban cuestiones sociales. Pero fue una cuestión que nadie

⁴² En la LPCDF reformada en 2017 el PP quedaría establecido en el artículo 83 como: “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en la que se aplican los recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio federal”.

abanderó al cien por ciento, ni nadie defendió al cien por ciento. Por eso hablo de un nacimiento de un presupuesto participativo atropellado, a modo y negociado mal.⁴³

Hay que reiterar que, en un inicio, debido al apoyo que recibió de organizaciones sociales en sus triunfos electorales, el PRD en el poder incentivó un proyecto participativo prometedor para el Distrito Federal que fue limitado por la oposición (esencialmente por el PAN). Y, a pesar de que le dio continuidad a dicho proyecto, con la implementación del PP no se vio reflejada la posibilidad de generar más participación ciudadana para favorecer a la ciudadanía, sino que más bien se benefició la participación a través de representantes de organizaciones existentes. Esto es así porque el poder de las y los participantes en la toma de decisiones mediante este instrumento quedó limitado a la propuesta de proyectos y a su votación. Por lo tanto, el resultado es un PP con un diseño escasamente abierto, sobre todo consultivo más que deliberativo, y formal (esto último porque está regulado a través de la propia Ley de Participación Ciudadana y actualmente también de la nueva *Constitución Política de la Ciudad de México*).

De tal manera, como impulsor de este mecanismo de innovación democrática, el PRD coartó su posibilidad de generar un diseño institucional más abierto, pues, como se observa en las gráficas 4.2, 4.3 y 4.4, a partir de 2015 el predominio de Morena,⁴⁴ de izquierda (con su dirigente, exmilitante del PRD y exjefe de Gobierno de la entidad, Andrés Manuel López Obrador), en la entidad, fue contundente.

En las elecciones intermedias celebradas ese año, Morena ganaría cinco de las 16 delegaciones políticas, una menos que el Sol Azteca, y obtendría la mayoría

⁴³Fragmento de entrevista a Donají Olivera Reyes, diputada de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena, efectuada en el Congreso de la Ciudad de México el 13 de diciembre de 2018.

⁴⁴Morena se constituyó como partido político en 2014, pero nació como un movimiento político de izquierda gestado en 2011 con la finalidad de posicionarse en las elecciones de 2012, en las que su dirigente político, Andrés Manuel López Obrador, compitió por segunda ocasión por el cargo de presidente de México. La primera vez que lo hizo fue en 2006 y nunca hubo una resolución satisfactoria y creíble por parte de las instituciones competentes en demostrar la ausencia de fraude electoral en aquel año. En 2012, López Obrador volvió a perder la elección, pero con un margen de diferencia más alto frente al primer lugar, distinto de lo ocurrido en 2006. La creación del movimiento tuvo sus raíces en el propio discurso opositor del dirigente, quien se dedicó a hacer una campaña histórica recorriendo el país entero, preparando el terreno electoral para 2018. Morena obtuvo su registro legal en 2014, y desde 2015 compitió en elecciones en el nivel local y federal (con la renovación del Congreso de la Unión), demostrando desde ese momento su importancia como fuerza política. El impacto de este movimiento y el liderazgo de su dirigente fueron tan altos que en las elecciones de 2018 arrasó en los resultados, ganando la Presidencia de la República, la mayoría de las gubernaturas en disputa, y la mayoría de los escaños del Congreso federal y los congresos locales.

de las curules de la ALDF, en tanto que los perredistas se quedarían con 17 de 40, y el PAN, con 10; reconfigurándose así los papeles de primera, segunda y tercera fuerzas políticas de la entidad, y eliminando al PRI de la contienda.

Precisamente en este contexto político de gobierno dividido, pues la Jefatura de Gobierno estaba en manos del PRD y la mayoría (no absoluta) de la Asamblea pertenecía a Morena, ocurre otro cambio absolutamente significativo para el otrora Distrito Federal: la aprobación de la *Constitución Política de la Ciudad de México* en enero de 2017, que entró en vigor en septiembre de 2018, y con lo cual se le reconoce como entidad federativa y su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa (compuesta por las mismas 16 delegaciones políticas que ahora están conformadas como alcaldías); y el surgimiento del primer Congreso de la Ciudad de México. Lo que hace posible calificar, ahora sí, a un proceso de descentralización más pleno de la hoy denominada Ciudad de México, aunque ello no derive en una mayor participación en el PP.

El proceso electoral concurrente de 2018 trajo consigo nuevos cambios para la capital, en lo que respecta a su reacomodo de fuerzas. El PRD y el PAN formaron una alianza electoral para promover a sus candidatas y candidatos, junto con Movimiento Ciudadano (MC), pero ni así les alcanzó para derrotar a Morena. De acuerdo con los resultados (visibles en las gráficas 4.2, 4.3 y 4.4), Morena ganó la Jefatura de Gobierno (con la figura de Claudia Sheinbaum), con más de 16 puntos porcentuales de diferencia respecto al segundo lugar; también, 11 de las 16 alcaldías (el PRD sólo se quedó con dos y el PAN con una); y logró la mayoría absoluta del Congreso de la Ciudad de México, con 37 escaños (en tanto que el PAN se quedaría con 11, y el PRD y el PT con seis cada uno). En el nivel federal, los resultados fueron igualmente alentadores para Morena.

En estas circunstancias, el nuevo gobierno de la ciudad puso en su agenda política la modificación del proyecto participativo impulsado por el PRD en su momento, incluido el PP. Particularmente se plantearon cambios a la LPCDF, que se convertiría en la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, LPCCM (en agosto de 2019), desde la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la ciudad. Gabriela Osorio, diputada por Morena de la I Legislatura, señaló que el propósito fue:

crear una nueva ley de participación ciudadana tomando en cuenta los mecanismos que vienen ya estipulados en la Constitución. Eso estamos trabajando, porque hay

aspectos de la ley que está ahora vigente [la LPCDF] que son rescatables y tampoco queremos partir de una experiencia cero o vamos de la nada a crear algo, sino que ya hay dentro de la ley ahora vigente puntos, artículos que nos pueden funcionar. La misma gente en los foros nos ha comentado: “en esta ley hay cuestiones que nos parecen interesantes que se puedan rescatar para la creación de una nueva ley”. [...] Lo que buscamos [es] una mayor amplitud de la participación, fortalecerla, formarla, pues el PP también ya con todas las experiencias que tenemos, las inquietudes, quejas, señalamientos de la población en general, pues una de ellas también es la parte de la deliberación, que no sean nada más presupuestos que surjan de manera individual, aislada, incluso que pensar en *mi problema* solamente y no están como conectados a un plan general de desarrollo de la colonia, de la alcaldía en este caso, sino que sea más bien un proceso de deliberación realmente.⁴⁵

¿En qué condiciones se presenta este cambio? Sin duda, para 2018, la Ciudad de México se encauzaba a una descentralización más plena y a una fragmentación del sistema de partidos, tomando en consideración que muchas de las personas votantes que tradicionalmente apoyaban a estas fuerzas políticas les aplicaron un “voto de castigo” por la inconformidad de su desempeño dentro de los órganos representativos, tanto en el nivel federal como en el local. Morena se presentó como un partido con poca experiencia gubernamental, como ocurrió en su momento con el PRD, pero con posibilidades de generar un proyecto participativo con un diseño abierto y deliberativo.

Sin embargo, la modificación del PP por parte de este nuevo actor político podría trastocar el argumento central de Schneider y Goldfrank: más que profundizar la democracia, este tipo de mecanismos se utilizan para implantar ventajas partidarias, porque “estructuran la competencia para favorecer y promover sus intereses”.⁴⁶ Si fuera el caso, entonces se esperaría el mismo resultado en el cambio del diseño institucional⁴⁷ del PP que cuando el PRD controlaba la entidad.

⁴⁵ Fragmento de entrevista a Gabriela Osorio Hernández, diputada de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena, efectuada en su Módulo de Atención Ciudadana, ubicada en Tlalpan, el 23 de enero de 2019.

⁴⁶ Benjamin Goldfrank y Aaron Schneider, “Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul”, en *Diseño institucional y participación política en experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 258.

⁴⁷ El cambio institucional “consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional”. Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 110.

No obstante, las promesas de campaña del presidente de México, López Obrador, alentaban a un prometedor reforzamiento de los mecanismos de participación ciudadana, pues se hablaba de la incorporación de la revocatoria de mandato y la modificación del artículo 35 de la Constitución Política mexicana para hacer más flexibles los requisitos respecto a la celebración de consultas ciudadanas e iniciativas populares. Además, como presidente electo realizó dos consultas, al margen de la legalidad,⁴⁸ sobre los temas del nuevo aeropuerto de México (obra que fue cancelada) y los 10 programas prioritarios de su gobierno. En este escenario, en el que el gobierno federal y el de la ciudad pertenecen al mismo partido, y no hay una oposición real en ninguno de los congresos de ambos niveles, resultaría mucho más viable la incorporación de un proyecto de participación que acerque más a la ciudadanía a la toma de decisión.

Voluntad política

Una vez que se analizó el contexto político en el que se implementó el PP, corresponde revisar cuál fue el papel de los actores políticos impulsores —no coadyuvantes— de este proyecto participativo. El de la Ciudad de México es un ejemplo claro de innovación democrática promovida “desde arriba”, a pesar de los reclamos ciudadanos para incidir en la toma de decisiones.

La Ciudad de México se caracteriza por un activismo de sus habitantes, lo que ha sido un factor relevante para la recuperación de los espacios públicos a través de manifestaciones y demandas. Sin duda, esto ha influido también en el tipo de gobiernos que se han instaurado en la entidad desde que se empezaron a celebrar elecciones: de izquierda y progresistas, con el PRD y recientemente con Morena.

Los movimientos sociales que se fueron gestando en el Distrito Federal buscaron incidir en el arranque del proyecto participativo. Estudios sobre el tema rescatan que a partir del sismo de 1985 se generó un descontento de las y los habitantes de la ciudad hacia su “sistema” de gobierno y el centralismo de la entidad, situación que disminuyó el número de votos para el PRI y fortaleció a las corrientes de izquierda que se mostraban más comprometidas con las demandas sociales.

⁴⁸La primera consulta ciudadana que se llevó a cabo mientras López Obrador aún era presidente electo y no constitucional fue sobre el tema del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), en octubre de 2018, y la segunda versó sobre 10 programas prioritarios para su gobierno, efectuada en noviembre del mismo año. Se ubicaron al margen de la legalidad, pues no contemplaron para su realización el procedimiento establecido en el artículo 35 constitucional.

Sin embargo, ya vimos que a pesar de que la promulgación de la LPCDF generó una visión optimista para que las prácticas y figuras participativas lograran romper con la maquinaria autoritaria y clientelista que habían formado los priistas en la entidad, se vio limitada por la reproducción de estas mismas prácticas por parte de los perredistas. Y, en este proceso, el papel de los CC y los CP resulta primordial en este apartado.

Es decir, la aparición de los CC no estuvo pensada como una verdadera figura de representación vecinal, con posibilidades de incidir en la toma de decisión, sino como una organización político-social que alimentara el sistema clientelar pero a favor del partido en el poder: el PRD. Además, la desigualdad socioeconómica de la entidad permitiría que este tipo de prácticas se expandieran, con lo cual se abandonó totalmente el proyecto inicial de generar una auténtica participación ciudadana que el mismo PRD había buscado consolidar en un inicio, teniendo en cuenta a las organizaciones sociales que lo habían apoyado para obtener sus triunfos electorales y dejando de lado las demandas de la sociedad.

Como las delegaciones políticas estaban empezando a fortalecerse administrativamente a partir de sus clientelas, y como no todas eran perredistas,⁴⁹ lo que hizo el gobierno de la entidad fue impulsar el PP y así controlar el mismo mecanismo y el dinero destinado a gasto social. Ello para evitar que las jefaturas delegacionales tuvieran la posibilidad de generar sus propios proyectos para el gasto social.

De esta manera, quedó establecido que: “Al Jefe de Gobierno le corresponde en materia de presupuesto participativo lo siguiente: I. Incluir en el apartado de Delegaciones del proyecto de presupuesto de egresos que de manera anual remita a la Asamblea Legislativa, los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo”.⁵⁰ Por lo tanto, era la autoridad que se encargaba de fijar los montos del mecanismo en primera instancia.

Por ello se sostiene que, desde su aparición, el PP estuvo controlado por el gobierno local, en manos del PRD. Schneider y Welp señalan que esto provoca que el mecanismo sea más consultivo y poco institucionalizado.⁵¹ Consultivo sí es

⁴⁹Incluso, aunque la mayoría fuera perredista, dada la existencia de “corrientes” o “tribus” al interior del partido, seguía predominando un ambiente de confrontación entre éstas y el gobierno de la ciudad.

⁵⁰*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2018, artículo 201.

⁵¹Cecilia Schneider y Yanina Welp, “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 60, núm. 224, nueva época, año LX, mayo-agosto de 2015, pp. 15-44, en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rmcps/issue/view/3919>>, [consulta hecha el 7 de febrero de 2022].

(inclusive a la fecha), ya que la participación ciudadana con el diseño institucional de origen se identificaba en tres etapas específicas: la generación de proyectos, la dictaminación de éstos (que implica un proceso electivo y esta disposición fue aprobada hasta 2016) y la votación en la consulta del PP. Pero, contrario a lo que plantean las autoras, está bastante institucionalizado, pues tiene un amplio marco legal que lo sustenta, empezando por la *Constitución Política de la Ciudad de México*, además de otra normatividad local.⁵²

En este sentido, los líderes políticos estuvieron poco comprometidos con la creación de un diseño de PP abierto, que involucrara a la ciudadanía en un verdadero proceso de toma de decisiones. Todo lo contrario: el impulso del PRD sobre el mecanismo resultó en un presupuesto formal (o institucionalizado) con poca autonomía para que la ciudadanía participara en la definición de los asuntos públicos y con mucho control por parte del gobierno y del partido en turno.

Por lo tanto, no hubo una verdadera voluntad política para compartir el poder en la toma de decisiones con la ciudadanía. El PRD se comportó como el PRI cuando éste todavía era un partido dominante nacional: a través de la coacción y el control de organizaciones sociales, cerrando espacios y brechas de acción a sus oponentes.

Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación

En el ámbito del gobierno local, las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas, pero también estarán sujetas a las dinámicas institucionales que se vayan gestando. La participación de las y los habitantes de la Ciudad de México en diferentes aspectos de la vida pública es un tema inquietante, por la subordinación de algunos actores sociales a las fuerzas políticas partidarias. Ziccardi explica que las primeras juntas vecinales del entonces Distrito Federal, incluso las agrupaciones de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, tuvieron un claro vínculo con el aparato institucional del tricolor.⁵³ Esto originó que la ciudadanía participara, pero de manera paternalista, donde se desarrollaron relaciones clientelares, a partir de la atención de demandas puntuales de grupos de presión, lo que ahogó el buen funcionamiento de mecanismos de cooperación social y corresponsabilidad.

⁵² Como la LPCDF, el *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México* y el *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México*.

⁵³ Ziccardi, *op. cit.*

Ello es relevante para el análisis de la participación ciudadana en el PP en la Ciudad de México, porque mucho del diseño institucional que rige el mecanismo tiene grandes fallas de origen. Y es que los inconvenientes de las figuras de representación en el nivel vecinal fueron generando un inexistente reclamo de participación de la ciudadanía para modificar las formas de procesar y atender las demandas.

Los CC y los CP fueron actores fundamentales en el PP porque eran representantes inmediatos en cada colonia y pueblo originario.⁵⁴ La participación ciudadana constituye un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto para generar responsabilidad pública y comunidad, como para constituir una autoridad plural a través de estas figuras. Pero no por insertar estos mecanismos o tener este tipo de representantes se va a originar en automático dicha colectividad. Al contrario, se vuelve cardinal que su construcción sea a raíz de un diseño apropiado, que deviene también de las condiciones contextuales idóneas.

Por eso, el diseño institucional juega un papel primordial, pues de éste dependen la dinámica y el grado de apertura del mecanismo. Un PP abierto implica que haya una intención explícita de promover y abrir espacios para la participación ciudadana, en este caso, en la decisión del gasto de los recursos públicos de la entidad.⁵⁵ De las etapas que componen el PP, la ciudadanía por lo general participaba en el registro de proyectos, en su dictaminación y en su votación. Se dejaba totalmente de lado la penetración ciudadana en la definición de los temas o rubros sobre los cuales se puede aplicar dicho presupuesto —esto ya se encontraba establecido legalmente: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, y actividades recreativas, deportivas y culturales—;⁵⁶ en los montos; inclusive, en una participación más deliberativa, donde la celebración de las asambleas ciudadanas fuera obligatoria para la definición de los proyectos.

Además, una vez que se definían los proyectos ganadores, debía existir un seguimiento ciudadano abierto sobre la ejecución en tiempo y forma de los mismos, la evaluación del impacto y sus resultados, y el control de los recursos, para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de todo el proceso. Pero esto es restringido a contralorías ciudadanas que eran designadas por los CC, lo que representa un problema en sí mismo cuando se entiende que la figura y el funcio-

⁵⁴ Luis Ángel Bellota, *El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc* (Documento de trabajo núm. 243), México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017.

⁵⁵ García Bátiz y Téllez Arana, *op. cit.*

⁵⁶ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2018, artículo 83.

namiento de estos comités en realidad no favorecieron al mecanismo, sino que muchos sirvieron más bien a los intereses partidarios.

La LPCDF (vigente a 2018) contemplaba la asesoría, la capacitación y la educación, a cargo del IECM, de los CC y los CP y, sin embargo, presentaban problemas en su accionar, ya que no necesariamente eran percibidos como verdaderos representantes de sus vecinas y vecinos, sino como promotores de los intereses de grupos políticos. Es decir, dichos actores generaron escepticismo ante la posibilidad real de que los partidos políticos los cooptaran con fines electorales, lo cual influyó en los bajos niveles de participación ciudadana, por no contar con la legitimidad suficiente en su toma de decisiones y porque no existió una representación real de la sociedad local.⁵⁷

Si bien no todos, muchos CC estuvieron asociados a las corrientes políticas predominantes en los espacios en los que compitieron. Algunas de esas corrientes podían o no vincularse con los gobiernos delegacionales. Aunque la ley prohibía que estas figuras tuvieran algún involucramiento con los partidos políticos, fue un mal de inicio que heredó “formas de hacer política” desfavorables para los intereses colectivos. “La polémica se desvió al ficticio dilema entre ciudadanos puros y los afiliados a los partidos políticos”.⁵⁸

A pesar de la incorporación de otros actores al PP, no se produjo una apertura más allá de los CC (o los CP, en todo caso) para generar una mayor participación. En este sentido, el diseño institucional es formal y cerrado, porque privilegia la participación “organizada” a través de dichas figuras, lo que, de acuerdo con la literatura,⁵⁹ llega a desfavorecer el éxito del mecanismo participativo.

Aquí se sostiene que la posibilidad de generar más participación a partir de las organizaciones sociales quedó de lado, porque lo que se buscaba era seguir controlando a los CC, situación que al mismo tiempo representó el gran inconveniente para la participación ciudadana. Pero también se vuelve primordial analizar el papel de la sociedad civil dentro del PP, por la trayectoria de movilización de las y los habitantes de la capital mexicana.

⁵⁷ Ziccardi, *op. cit.*; Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández, *Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas*, México, Friedrich Ebert Stiftung (Análisis, núm. 8), 2013.

⁵⁸ Carlos Martínez Assad, “La participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, p. 137.

⁵⁹ Gianpaolo Baiocchi, “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory”, *Politics & Society*, vol. 29, núm. 1, 2000, pp. 43-72; Goldfrank y Schneider, *op. cit.*; Schneider y Welp, *op. cit.*

Capital social

En mecanismos de participación como el PP se puede volver fundamental el papel que desempeñen las organizaciones de la sociedad civil (OSC), porque han llegado a generar contrapesos a la voluntad política del gobierno promoviendo la apertura de espacios de participación.⁶⁰ El sustento básico de las OSC es la solidaridad social, que se logra a través de la autoorganización de la sociedad para satisfacer necesidades colectivas. Por ello, estas figuras han sido percibidas como escuelas democráticas que fomentan un sentido de la civilidad, apelando a la cooperación voluntaria y a la responsabilidad social para la resolución propia de problemas públicos.⁶¹

En el otrora Distrito Federal, el desencadenamiento de la sociedad civil voluntaria se hizo latente a raíz del terremoto de 1985, para atender los daños que había dejado el desastre natural desde una participación organizada. Lo mismo ocurrió con el sismo de 2017, cuando nuevamente miles de personas “salieron a las calles” a ayudar en labores de rescate, de provisión de alimentos y material para curaciones, de restablecimiento de viviendas, entre otras. Lo que sucedería después del evento de los años ochenta sería un *boom* para la expansión de las OSC, pues en la década de los noventa se conformarían otras más sobre temas de fraude electoral, la firma del Tratado de Libre Comercio, derechos humanos (se puso énfasis en el levantamiento de Ejército Zapatista de Liberación Nacional —EZLN—), la crisis económica (de 1995) y el medio ambiente.

En general, el principal auspicio de la sociedad civil en las ciudades mexicanas está depositado en el interés por temáticas de la vida urbana y social. De los grandes temas sobre los que ha versado la conformación de dichas organizaciones en México —hay que mencionar que han correspondido también a la coyuntura política—, la mayoría se ha concentrado en las ciudades más pobladas del país, particularmente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

Lo importante en este trabajo es reconocer la existencia de este sector y su relevancia dentro de la vida democrática, porque en la capital del país ha sido

⁶⁰Egon Montecinos, “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay”, *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. XXI, núm. 2, 2014, pp. 349-376.

⁶¹Nuria Cunill, “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-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 57-75.

significativo su desenvolvimiento, aunque no hay información sobre su incidencia en el nacimiento del PP. Al hablar del tema, Ziccardi apunta lo siguiente:

Pero si bien este tejido social actualmente se considera un capital social que puede imprimirle a la tarea de gobernar democráticamente mayor eficiencia y eficacia, se advierten pocos intentos de incorporar estas formas de agrupación social en las políticas sociales gubernamentales y plantear la corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil.⁶²

Antes se mencionó que el proyecto participativo naciente, y que tuvo el impulso directo del PRD a fin de corresponder al apoyo político-electoral que había recibido para llegar al poder, fue mermado por la oposición. Para la implementación del PP el escenario político cambió, pero los ánimos de incorporar a la sociedad civil en éste no se vieron reflejados. Sería con las modificaciones a la LPCDF de 2016 que este actor tendría cabida en el mecanismo, pero desde 2015 comenzaría su intervención en dos aspectos: el primero, en el registro de proyectos que se someten a consulta desde la figura de organizaciones ciudadanas (OC) y, el segundo, en la observación del desarrollo de la elección de CC, CP y el PP. El primer punto recaía en una de las etapas del mecanismo, el segundo, no.

Las OC “son aquellas personas morales sin fines de lucro, cuyo objeto social consiste en tomar parte en los asuntos públicos de la ciudad y cuyo domicilio se encuentre en la Ciudad de México...”.⁶³ El artículo 203 Bis de la LPCDF establecía que “las jefaturas delegacionales deberán asesorar a los Comités Ciudadanos, a los Consejos de los Pueblos, a las Organizaciones Ciudadanas y a los ciudadanos que pretendan registrar un proyecto de presupuesto participativo...”. Para el registro de proyectos que se someten a consulta, y que puede hacerse de manera presencial o electrónica, la ciudadanía debía llenar un formato que cuenta con tres secciones: 1) datos de la persona, 2) datos del proyecto y 3) datos requeridos en caso de que el proyecto fuera ejecutado. En la primera parte había una sección que pedía especificar: ¿Forma parte de alguna organización ciudadana ante el IECM? Y las opciones eran: No/Sí (en su caso) ¿Cuál?

⁶²Ziccardi, *op. cit.*, p. 255.

⁶³Reglamento del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el Registro de Organizaciones Ciudadanas, artículo 4.

Figura 4.1. Formato de registro de proyectos para el presupuesto participativo (sección: datos personales)

PROPUESTA DE PROYECTO ESPECÍFICO PARA LA CONSULTA CIUDADANA SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2019

Formato 1: Registro de Proyecto

INSTITUTO ELECTORAL CIUDAD DE MÉXICO

FECHA:

FOLIO:

DATOS DE LA PERSONA*

Nombre:		Teléfono:	Edad:	Sexo:
CURP: OPCIONAL		Correo electrónico personal		<input type="radio"/> H <input type="radio"/> M
Domicilio para oír y recibir notificaciones:		Nombre de la colonia o pueblo originario:		
		Demarcación:		
¿Es integrante del comité ciudadano o del consejo del pueblo? <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Sí Cuál?		¿Forma parte de alguna organización ciudadana ante el IECM? <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Sí Cuál?		¿Reside en la colonia de la propuesta? <input type="radio"/> Sí <input type="radio"/> No

FUENTE: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Guía para elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México. Una oportunidad para la organización ciudadana*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.

Para diciembre de 2018, el IECM tenía registradas 322 oc; la alcaldía de Tlalpan contaba con el mayor número (56), y La Magdalena Contreras, con el menor (4). El listado se muestra en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1. Total de oc por alcaldía y total general en la Ciudad de México

Alcaldía	Total
Álvaro Obregón	28
Azcapotzalco	6
Benito Juárez	12
Coyoacán	44
Cuajimalpa de Morelos	11
Cuauhtémoc	37
Gustavo A. Madero	14
Iztacalco	15
Iztapalapa	39
Magdalena Contreras	4
Miguel Hidalgo	20
Milpa Alta	8
Tláhuac	6
Tlalpan	56
Venustiano Carranza	11
Xochimilco	11
Total general	322

FUENTE: Instituto Electoral de la Ciudad de México, en <www.iecm.mx>.

De acuerdo con Putnam, la participación es mayor donde hay capital social.⁶⁴ Entonces, con base en el cuadro 4.1, se esperarían niveles más altos de participación en alcaldías como Tlalpan o Coyoacán, donde el número de OC era mayor al del resto; en cambio, en La Magdalena Contreras, Tláhuac y Azcapotzalco quizá la participación en el PP no sería tan alta, pues el capital social se ve menos fortalecido. Esto se cotejará en el siguiente capítulo.

Respecto a la observación, sería con la creación del Observatorio Ciudadano para Presupuesto Participativo que comenzaría a convocarse a OSC, ciudadanía y demás interesados nacionales y extranjeros a participar en la supervisión y vigilancia de la ejecución de los proyectos ganadores.

Otro tema en el que se volvió relevante la actuación de las OSC y, en específico, de las OC, fue la transformación de la LPCDF en la LPCCM, para lo cual se realizaron foros de discusión, seminarios, congresos y otros eventos organizados por la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México. En éstos se incorporó a la ciudadanía, a la sociedad civil y a la academia al debate, para proponer en conjunto las mejores alternativas que fortalecieran el sistema democrático a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana que ya existían, entre ellos el PP.

Si en su actuación en el cambio institucional del PP las OC proceden de manera autónoma y enfatizan los intereses sociales para los que fueron creadas, generarán contrapesos para que dicho mecanismo permita su total involucramiento y el de la ciudadanía en general en la mayoría de las etapas del PP. Inclusive se podrá apreciar un fomento al ejercicio deliberativo a partir de éste.

Dicha formación dependerá de la existencia de redes sociales y normas de confianza, no ligadas a relaciones clientelares con los actores políticos, así como de una correlación entre solidaridad y autoorganización social para satisfacer necesidades colectivas. Por eso las OSC tienen un papel primordial, porque “constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria”.⁶⁵ En el siguiente capítulo se analizará la implicación que la intervención de las OC tuvo en la participación ciudadana del PP, con el diseño original.

⁶⁴ Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁶⁵ Cunill, *op. cit.*, p. 64.

Perfil socioeconómico de la entidad

La Ciudad de México es una de las que más población concentra en el nivel mundial, con 9 209 944 habitantes para el año 2020. En su división territorial, compuesta por 16 alcaldías, se aprecia no sólo la desigualdad existente entre ellas, sino también dentro de ellas. El grado de urbanización no es atribuible a todo el territorio, pues aún sobresalen algunas extensiones con características rurales por su composición y por las actividades económicas de sus habitantes.

Alcaldías como Milpa Alta y Tláhuac se distinguen por ser semirurales, y algunas otras como Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco resultan ser muy complejas por las disparidades entre colonias residenciales y proletarias en su interior. En cambio, Azcapotzalco, Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo se muestran más homogéneas y con un nivel de vida medio-alto de sus residentes.

Una de las razones por las que la implementación del PP tuvo cabida en la Ciudad de México fue para que la ciudadanía se acercara al proceso de toma de decisiones a partir de priorizar los problemas en su comunidad, con base en la idea de que ésta es la mejor conocedora de las deficiencias de su colonia y sabe lo que debe ser atendido con urgencia. La participación se delimitó en un principio a cuatro grandes rubros, que después, en 2013, se ampliarían a cinco: 1) obras y servicios, 2) equipamiento, 3) infraestructura urbana, 4) prevención del delito, y 5) actividades recreativas, deportivas y culturales.

Goldfrank sostiene que la implementación del PP en Porto Alegre tuvo el propósito de que el Partido de los Trabajadores se fortaleciera políticamente y lograra su permanencia en el poder, generando puntos de apoyo en asociaciones barriales que por lo general provienen de los sectores socioeconómicos menos favorecidos.⁶⁶ En esta región, la participación se incrementó en la población de renta baja o muy baja, más que en la de media y alta;⁶⁷ aunque existen otros casos en los que las clases medias son las que participan más. El punto es que el éxito atribuido al mecanismo en la ciudad brasileña se explica, sobre todo, por los altos niveles de participación y por la satisfacción de demandas ciudadanas, así como por la reducción de la desigualdad social.

⁶⁶ Goldfrank, *op. cit.*

⁶⁷ Baiocchi, *op. cit.*; Ismael Blanco, "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", trabajo presentado para el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.

Por ello es que las marcadas brechas socioeconómicas en la ciudad capital mexicana son uno de los sustentos perfectos para la pertinencia del PP, entendiéndose que mientras mayor sea esta desigualdad, mayor será la aceptación y la participación en el mecanismo por parte de la ciudadanía para mejorar sus condiciones de vida. El PP, entonces, representa una fuente de equidad⁶⁸ procedente de la inclusión de personas desfavorecidas y que a menudo están excluidas del proceso de toma de decisión pública. Aunque no deja de ser también para el sector gubernamental una posibilidad de generar estrategias de fortalecimiento de sus políticas de inversión a través de las prioridades establecidas por el proceso del PP.⁶⁹

Las desigualdades sociales existentes en la Ciudad de México pueden ser medidas a través de diferentes indicadores. En esta investigación se empleó el índice de desarrollo social (IDS),⁷⁰ que identifica los contrastes al calcular en qué medida la población satisface sus necesidades. Originalmente lo hacía a partir de los siguientes indicadores: 1) seguridad social y servicio médico; 2) rezago educativo; 3) calidad y espacio en la vivienda; 4) adecuación energética; 5) bienes durables; 6) adecuación sanitaria. Recientemente se han considerado otros tres: 7) servicios de agua y drenaje; 8) conectividad; y 9) acceso a la alimentación. Con esta incorporación se ha generado una nueva metodología con un enfoque de derechos humanos importante para el bienestar social.⁷¹ El IDS se mide por rangos, como puede apreciarse en el cuadro 4.2. La evolución del IDS por demarcación, tomando como base los seis primeros indicadores, se muestra en el cuadro 4.3.

Cuadro 4.2. Rango de los estratos del IDS en la Ciudad de México

Grado	Estrato	Rango
1	Muy bajo	Menor a 0.7
2	Bajo	0.7 a 0.8
3	Medio	0.8 a 0.9
4	Alto	0.9 a 1

FUENTE: *Aviso por medio del cual se dan a conocer los resultados del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México a nivel delegacional-actualización 2015*, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de marzo de 2016.

⁶⁸ Archon Fung y Erick Olin Wright (coords.), *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2001.

⁶⁹ Blanco, *op. cit.*

⁷⁰ Debido a la disponibilidad de la información y por los años en los que se ha realizado la medición y que cubren gran parte del periodo de estudio de esta investigación.

⁷¹ Kristiano Raccanello, *Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México*, 2016, en <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Archivos/Seminario%202018%20sistema%20bienestar%20social/2.NuevoIDS_CDMX_nov2017.pdf>, [consulta hecha el 26 de febrero de 2019].

Cuadro 4.3. Evolución del IDS por demarcación (2005 a 2015)

Demarcación	2005*	2010	2015
Álvaro Obregón	Bajo	0.79	0.82
Azcapotzalco	Medio	0.85	0.88
Benito Juárez	Alto	0.95	0.96
Coyoacán	Medio	0.86	0.88
Cuajimalpa de Morelos	Bajo	0.77	0.80
Cuauhtémoc	Medio	0.86	0.89
Gustavo A. Madero	Bajo	0.80	0.82
Iztacalco	Bajo	0.82	0.86
Iztapalapa	Bajo	0.74	0.77
La Magdalena Contreras	Bajo	0.76	0.79
Miguel Hidalgo	Medio	0.89	0.93
Milpa Alta	Muy bajo	0.63	0.64
Tláhuac	Bajo	0.73	0.74
Tlalpan	Bajo	0.77	0.78
Venustiano Carranza	Bajo	0.83	0.86
Xochimilco	Bajo	0.73	0.70

FUENTE: Elaboración propia con datos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México.

* Para este año no se presentan datos numéricos del IDS por demarcación, sólo por manzana. Los datos se presentaron como se muestra en el cuadro, estableciendo únicamente los niveles.

Con el IDS resulta posible identificar la desigualdad entre las demarcaciones; a pesar de que no se obtengan los datos de las diferencias económicas entre la población al interior de cada una, es algo que se reconoce en este trabajo. Sin embargo, el objetivo aquí no es realizar una comparación en el nivel colonia o pueblo originario, sino entre delegaciones/alcaldías; de ahí la pertinencia del uso de este índice.

En general, en el cuadro 4.3 se aprecia un incremento del IDS en poco más de la mitad de las demarcaciones de 2005 a 2015: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza mejoraron sus niveles de desarrollo social, pasando de uno bajo a uno medio. Por su parte, en siete de ellas, este índice se mantuvo. Exclusivamente Benito Juárez conservó un nivel alto, destacando por ser la demarcación con el mejor nivel de vida de la ciudad; en cambio, cinco más (Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco) seguían estando en un nivel de desarrollo bajo; y, finalmente, Milpa Alta es la única que tuvo un índice muy bajo en este periodo, siendo así la de mayor rezago en la entidad.

Con estos datos es posible advertir la desigualdad socioeconómica latente en la Ciudad de México, además de que se podría asumir que este escenario permitió una aceptación del PP por parte de las personas habitantes más desfavorecidas que, en su caso, se vería reflejada en una participación ciudadana mayor para beneficiarse con los proyectos que por colonia se votaban para mejorar sus condiciones. Si bien el IDS se mide también con el acceso a servicio médico, el rezago educativo, la calidad de la vivienda, los bienes durables y el acceso a la alimentación, contempla asimismo rubros que trastocan al PP de la entidad: seguridad social, adecuación energética, adecuación sanitaria y servicios de agua y drenaje.

Así pues, el mecanismo ha sido visto como un aliciente para reducir las desigualdades entre las comunidades, quienes pueden proponer y elegir, año con año, desde 2011, proyectos para satisfacer las necesidades básicas de sus colonias (drenaje, alumbrado público, pavimentación, etcétera). En el siguiente capítulo se estudiará el impacto de la desigualdad social en la participación ciudadana del PP.

En suma, el análisis de las variables del contexto que fueron revisadas permitió conocer en qué condiciones nace el proyecto de PP en la Ciudad de México. Así, el mecanismo presentaba las características expuestas en el cuadro 4.4.

Cuadro 4.4. Características del diseño institucional del PP en la Ciudad de México

Condicionante	Diseño institucional abierto y no formal	Diseño institucional cerrado y formal
Grado de centralización gubernamental		X
Institucionalización de los partidos políticos de oposición	X	
Voluntad política para compartir el poder en la toma de decisiones con la ciudadanía		X
Capital social		X
Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación		X
Desigualdad social	X	

FUENTE: Elaboración propia.

A pesar de que el mecanismo contaba con la mayoría de las características propias de un diseño cerrado y formal, promovido desde el gobierno, mostraba una débil institucionalización de los partidos políticos de oposición al momento

de su nacimiento, y se desarrollaba en un panorama de gran desigualdad social; ambos son factores que propician un diseño del mecanismo abierto e informal.

CONDICIONANTES DE DISEÑO INSTITUCIONAL

Regulación legal

El PP de la Ciudad de México es formal, lo cual implica que el mecanismo se encontraba auspiciado por la LPCDF⁷² (y recientemente en la LPCCM), la *Constitución Política*,⁷³ el *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales*⁷⁴ y el artículo 24 del *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México*. A su vez, delimitaba la participación de la ciudadanía, sobre todo en tres etapas: la presentación de proyectos, la dictaminación de éstos y la votación en la consulta. Su involucramiento en la etapa de dictaminación fue incorporado a partir de 2016 y tenía que ver con el surgimiento de los órganos técnicos colegiados (OTC), que se integraban también por otros actores, por lo que la participación ciudadana desde este ámbito fue menos visible en el PP. La ciudadanía, además, podía participar como observadora durante la celebración de las consultas, pero no era considerada una etapa dentro del mecanismo.

En Porto Alegre, por ejemplo, el mecanismo es menos formal y eso le da la posibilidad a la ciudadanía de intervenir más en él con base en la coyuntura política; su diseño es, más bien, autorregulado, lo que permite a quienes participan y a las personas funcionarias de gobierno decidir sobre cualquier cambio en las reglas internas.⁷⁵ Por su parte, en el caso mexicano, dada su regulación legal, se limita la posibilidad de modificar las reglas del juego.

⁷²En los artículos 10, último párrafo; 12, fracción IX; 83; 84; 199; 200; 201; 202; 203 Bis; y 204. En éstos se establecen la definición y las características del PP, las atribuciones de actores en materia de PP y los órganos de representación ciudadana.

⁷³En el artículo 26, en materia de PP se dispone que: "1. Las personas tienen derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad de México. Dichos recursos se sujetarán a los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. 2. La ley establecerá los porcentajes y procedimientos para la determinación, organización, desarrollo, ejercicio, seguimiento y control del presupuesto participativo". *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, 2017, artículo 26, B.

⁷⁴En los artículos 6; 7; 8; 9; 10; 36, párrafo tercero, fracción X, inciso p); 362; 363; 364, fracción III; 365; 367; y Transitorio Vigésimo Primero.

⁷⁵Goldfrank y Schneider, *op. cit.*

Fue con la reforma de 2010 a la LPCDF que se incorporó el PP. Desde su implementación, en 2011, esta ley fue modificada y adicionada en lo referente al tema en 2013, 2014, 2016 y 2017, con el objetivo de perfeccionar las condiciones de su desarrollo. Aquí fueron identificadas las siguientes temáticas que tuvieron cambios: 1) acceso a la información y rendición de cuentas; 2) rubros en los que se aplica el PP; 3) fecha de realización de las consultas sobre el PP; 4) actores involucrados en el mecanismo; e 5) incorporación de los OTC para la dictaminación de proyectos.

Cuadro 4.5. Modificaciones a la LPCDF en materia de PP (2011-2018)

Año de la LPCDF	Año de la consulta con esa ley	Características identificadas que varían en cada modelo					
		Acceso a la información	Rubros a los que se aplica	Fecha de realización de la consulta	Actores involucrados	OTC	
1	2011	2011 y 2012	No	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito	Segundo domingo de noviembre de cada año	Jefatura de Gobierno, ALDF, IEDF, jefaturas delegacionales, CC y CP, representantes de manzana y ciudadanía	No
2	2013	2013	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, y actividades recreativas, deportivas y culturales	Segundo domingo de noviembre de cada año	Jefatura de Gobierno, ALDF, IEDF, jefaturas delegacionales, CC y CP, representantes de manzana y ciudadanía	No
3	2014	2014 y 2015	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, y actividades recreativas, deportivas y culturales	Segundo domingo de noviembre de cada año	Jefatura de Gobierno, ALDF, IEDF, jefaturas delegacionales, CC y CP, representantes de manzana y ciudadanía	No
4	2016	2016	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, y actividades recreativas, deportivas y culturales	Primer domingo de septiembre	Jefatura de Gobierno, ALDF, IEDF, jefaturas delegacionales, CC y CP, representantes de manzana, Contraloría General, contralorías ciudadanas, Auditoría Superior, Secretaría de Finanzas, organizaciones civiles y ciudadanía	Sí
5	2017	2017 y 2018	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, y actividades recreativas, deportivas y culturales	Primer domingo de septiembre	Jefatura de Gobierno, ALDF, IEDF, jefaturas delegacionales, CC y CP, representantes de manzana, Contraloría General, contralorías ciudadanas, Auditoría Superior, Secretaría de Finanzas, organizaciones civiles y ciudadanía	Sí

FUENTE: Elaboración propia con datos de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 2011 a 2018.

En total se identifican cinco modelos con distintas reglas de la LPCDF. El primero corresponde al que dio origen al mecanismo. A través de éste se efectuaron tres consultas sobre PP: la del 27 de marzo de 2011, la del 13 de noviembre de 2011 y la del 4 al 8 y 11 de noviembre de 2012. De manera excepcional, la primera de éstas ocurrió a principios de 2011, con el propósito de ejercer los recursos destinados para ese año, mientras que la subsecuente, del mes de noviembre, se realizó apegándose a lo estipulado por la ley, y con ella se normalizaron los tiempos legales y se votó por los proyectos para el ejercicio presupuestal de 2012. Ya para la consulta del 11 de noviembre de 2012 se había incorporado la posibilidad de votar también por Internet, y a través de las mesas receptoras de opinión (MRO).

La primera consulta tuvo otra particularidad: no se realizó en todas las colonias del entonces Distrito Federal. Es decir, de un aproximado de 1 800 colonias y pueblos originarios que conformaban la entidad, se dejó fuera a 376, porque no habían elegido o integrado un CC o un CP. En este primer modelo no estaban considerados el acceso a la información y la rendición de cuentas, de modo que en las tres consultas sobre PP que operaron a través de éste la ciudadanía no tuvo la opción de informarse públicamente de los proyectos ganadores ni de que se ejercieran los recursos en cada colonia. Esto es de suma importancia para la participación, porque sin información “no pueden tomarse decisiones racionales y correctas, [...] sin ésta] se elevan los costos de la participación y las oportunidades de volverla exitosa”.⁷⁶

Fue a partir del segundo modelo que se agregó en la ley un apartado referente al acceso a la información y la rendición de cuentas. Éste tuvo lugar con la modificación del 3 de abril de 2013 y con él se efectuó la consulta sobre PP del mismo año. Luego de esta incorporación en la ley quedó reglamentado que todas las personas tienen derecho a informarse y emitir opiniones y formular propuestas en torno a temas de interés público. Para esto se obliga a los organismos públicos de la Ciudad de México a brindar el acceso a dicha información, además de que, en lo correspondiente a la rendición de cuentas, se les obliga a emitir informes sobre los proyectos ganadores de los PP y la forma en la que se están ejerciendo los recursos.

Otra característica del primer modelo es que sólo se contemplaban cuatro grandes rubros generales (obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito) para destinar los recursos del PP, a los que los proyectos debían ajustarse. Del segundo modelo en adelante, fueron incorporadas otras temáticas referentes

⁷⁶René Millán y María del Rosario Esteinou, “Toma de decisiones y cultura cívica: el caso de una asociación no política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LXII, núm. 229, enero-abril de 2017, p. 94.

a actividades recreativas, deportivas y culturales, con las cuales se extendió la gama de propuestas. Se presumiría que, entre más rubros, más posibilidades de ampliar los proyectos que la ciudadanía proponga para atender sus necesidades comunales.

Un elemento más a considerar es que tanto en el primer modelo como en el segundo y el tercero (este último cobró vida con la modificación del 2 de mayo de 2014, y se llevaron a cabo las consultas de 2014 y de 2015), el número de actores involucrados en el PP fue menor en comparación con el cuarto y el quinto. En los primeros tres modelos hay una participación directa de la ciudadanía, pues está contemplada como actor dentro del proceso, para proponer proyectos y para votarlos. Pero también hay una participación indirecta en la medida en que se elige por voto popular a CC, CP, consejos ciudadanos, así como a representantes de manzana para que la representen y tengan la facultad de proponer y registrar proyectos y de opinar en torno al tema.⁷⁷

Ahora bien, con el cuarto modelo (originado con la modificación del 25 de mayo de 2016, y con el que se realizó la consulta sobre PP del mismo año) y el quinto (que tiene cabida con la modificación del 5 de abril de 2017, y con el que se efectuaron las consultas de 2017 y de 2018), además de tener presente a la ciudadanía no organizada, se incluye a las organizaciones civiles, las cuales tienen también la posibilidad de participar directamente en el proceso.

Otros actores que fueron incorporados en estos últimos modelos son la Contraloría General, las contralorías ciudadanas, la Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal y, con la modificación de 2017, las contralorías internas. Dichas figuras contribuyeron a vigilar y a sancionar el incumplimiento sobre el tema.

⁷⁷ Hernández Javier y Fernández, *op. cit.* "Para fomentar y organizar la participación libre, voluntaria y permanente de los habitantes, vecinos y ciudadanos, en la asamblea ciudadana se podrán conformar comisiones de apoyo comunitario. Dichas Comisiones estarán encargadas de temas específicos y serán coordinadas por el Comité Ciudadano, a través del responsable del área de trabajo de que se trate. Las comisiones de apoyo comunitario rendirán cuentas del desempeño de sus labores ante la asamblea ciudadana". *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2017, artículo 88. "El Comité Ciudadano tendrá las siguientes atribuciones: [...] V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la presente Ley, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal...". *Ibid.*, artículo 93. "Los representantes de manzana actuarán como enlace entre los vecinos de la manzana que representen y el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo. Tendrán las atribuciones siguientes: [...] II. Emitir opiniones sobre la aplicación del presupuesto participativo en su manzana o colonia; III. Proponer al Comité Ciudadano o al Consejo del Pueblo proyectos de consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, de participación en la red de contralorías ciudadanas, audiencia pública y recorridos del Jefe Delegacional relacionados con su manzana o colonia...". *Ibid.*, artículo 233.

Su labor dentro del ejercicio del PP fue vigilar que los recursos destinados a los proyectos ganadores se ejercieran correctamente y aplicar sanciones en caso de no ser así.

Igualmente, para 2014 se integró dentro de la LPCDF la figura de los OTC, cuya función era realizar estudios de viabilidad y factibilidad de los proyectos, y que se componen por “el Jefe Delegacional, una secretaría técnica designada por la Jefatura Delegacional, los titulares de las unidades administrativas [...], tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio”.⁷⁸

Además, en el cuarto y quinto modelos del PP quedó contemplado en la ley que la fecha de emisión de la convocatoria sería la primera semana de abril de cada año y la de la realización de la consulta el primer domingo de septiembre del mismo año, y no el segundo domingo de noviembre de cada año, como venía sucediendo. Esta modificación tuvo cauce con el establecimiento de los OTC, para garantizar certeza, transparencia y objetividad al proceso, lo cual implicaría también que los tiempos para su elaboración fueran más prolongados. Por último, otro elemento que se mantuvo desde el inicio, y que debe ser considerado para efectos de la participación ciudadana, fue la concurrencia de la elección en la consulta en materia de PP y la de integrantes de los CC y los CP, para los ejercicios efectuados en 2013 y 2016.

En suma, estas cinco temáticas se complementaron con otras que no se encontraban sustentadas legalmente, pero que modificaron un poco el modelo original, tales como: la incorporación de las buenas prácticas; que habitantes de la Ciudad de México en el exterior pudieran participar en la presentación de propuestas de proyectos (desde 2018); la limitación como máximo a 10 proyectos específicos por colonia o pueblo originario (a partir de 2018); y las adecuaciones al Sistema Electrónico por Internet, SEI (que se revisarán más adelante).

Convocatoria

La convocatoria delimita las etapas del PP en las que la ciudadanía participa. A cargo del IECM,⁷⁹ su objetivo era invitar a las personas ciudadanas a proponer proyectos y, recientemente, a participar como observadoras de todas las etapas del mecanismo y a acudir a la consulta para votar por alguno de ellos.

⁷⁸ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2018, artículo 203 Bis.

⁷⁹ El artículo 84 de la LPCDF establecía que “la difusión de dicha consulta se hará de manera conjunta entre el Instituto Electoral, el Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General, el Tribunal Electoral y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México”.

La difusión del PP, a cargo especialmente también del Instituto, se hacía a través de diferentes medios: foros informativos por colonia o pueblo originario, que debían ser realizados por los CC y los CP; redes sociales (Facebook y Twitter), a través de las cuales se difundían los proyectos y se daba información de dónde se instalarían las MRO; perifoneo, que se empezó a promover desde 2018 para divulgar los proyectos viables sometidos a elección; medios electrónicos, como la televisión, la radio y la página web del Instituto (www.iedf.org.mx/www.iecm.mx); y materiales impresos: carteles, volantes, trípticos.

Sin embargo, la difusión no tuvo el impacto que debería en la ciudadanía luego de siete años de existencia (a 2018), ni tampoco estaba despertando el interés necesario para la participación, lo cual representa un primer inconveniente de la convocatoria. Debido a esta situación, y en vista de que el IECM era el encargado de emitirla y difundirla, se contemplaban modificaciones para mejorar estos instrumentos. En palabras de Yuri Beltrán:

Los órganos que constitucionalmente y legalmente están facultados para promover el presupuesto participativo no es sólo el Instituto [IECM], son varios: la Asamblea Legislativa, el Gobierno de la Ciudad y, desde luego, el Instituto. Y, desde mi punto de vista, los únicos que han asumido su responsabilidad de promoción somos nosotros, y eso deja huecos. Seríamos más efectivos si todas las instituciones contribuyéramos a la promoción del PP. Lo promovemos a través de los recursos que tenemos, por ejemplo, los *spots* en radio y televisión, muchos o pocos [...]. Los distritos [electorales locales] hacen talleres, grupos de trabajos con las comunidades y, recientemente, hemos hecho algunas mecánicas para incentivar que la gente presente proyectos. Desde mi punto de vista, quienes presentan proyectos se vuelven automáticamente promotores de la participación y de otras cosas. [...] Hacemos volanteo, hacemos megáfonos [...], porque lo que necesitamos es decirle a la gente que tiene este derecho. A pesar de que es un evento que se repite todos los años, todavía es muy poca gente que sabe que existe el presupuesto participativo. Yo soy crítico en una cosa: la ciudad gasta miles de millones de pesos en el PP, y destinamos muy poco dinero en la promoción [...]. Nosotros pedimos un presupuesto amplio para la promoción y luego llega el recorte y nos vemos obligados a reducir ese monto, y entonces tienes un proyecto muy ambicioso en términos monetarios, pero un muy bajo monto para promoverlo; y entonces luego *nos sacamos de onda* diciendo: “¡ah, es que votaron muy pocos!”. [...] Yo creo que sistemáticamente nos hemos estado equivocando en asignar pocos recursos para eso, y a lo mejor necesitamos hacerlo una sola vez, dedicar un año para promoverlo.⁸⁰

⁸⁰ Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, consejero electoral del IECM, efectuada en instalaciones del IECM el 11 de enero de 2019.

Un inconveniente más de la convocatoria es que no promovía tanto la deliberación como sí el carácter consultivo del PP. Es decir, antes de la invitación a participar en la jornada consultiva, no había un llamado a la reunión y la deliberación con el objetivo de identificar las principales necesidades o áreas de oportunidad de acuerdo con las prioridades de las personas habitantes y, a partir de ahí, presentar proyectos colectivos que favorecieran a sus colonias.⁸¹ Por lo tanto, se vuelve necesario que el modelo institucional actual del PP abra espacios de deliberación públicamente definidos y que estén contenidos en la propia convocatoria.

Presupuesto participativo deliberativo o de consulta

El diseño institucional original del PP de la capital mexicana estaba asociado con un modelo más bien de consulta, pues lo que se llevaba a cabo año con año era un proceso de consulta sobre los proyectos que se presentaban por colonia.⁸² Montecinos afirma que los diseños institucionales que han adoptado los PP en el nivel mundial tienen características más consultivas que deliberativas, a pesar de que la deliberación es un elemento fundamental de las innovaciones democráticas.⁸³ Pero el autor, al aludir al modelo consultivo, hace referencia a un modelo no vinculante; en tanto que, en esta investigación, las consultas que se han llevado sobre el PP han sido todas vinculatorias.

Una de las medidas a través de las cuales se genera un proceso de deliberación para el PP de la Ciudad de México son las asambleas ciudadanas. La LPCDF establecía que los CC eran los encargados de convocar dichas asambleas, al menos cada tres meses, y ello implicaba que fueran realizadas en el nivel de colonia. Igualmente, se ponía de manifiesto que: "Las asambleas ciudadanas también aprobarán los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que se le presenten, los que podrán ser tomados en cuenta en los términos de los artículos 83, 84 y 85 de esta Ley".⁸⁴

Ahora bien, ¿qué se podía discutir en estas asambleas sobre PP? Lo que generalmente se daba a conocer a la ciudadanía eran los proyectos (calificados como viables) que se votaban en la jornada consultiva. La discusión, entonces, debía versar sobre

⁸¹ Participando por México, *Análisis de la convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2016 del IEDF*, Participando por México, Sin ciudadanos no hay democracia, 7 de agosto de 2015.

⁸² Bellota, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

⁸³ Montecinos, *op. cit.*

⁸⁴ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2017, artículo 82.

aquel que más conviniera a la colonia. Sin embargo, en la literatura se pone de manifiesto que en el PP este diálogo debería tratar acerca del modelo de la ciudad o comunidad, las expectativas, las mejores soluciones para atender los principales problemas, etcétera. En este punto es que se ve acotada la participación, pues el propósito de una innovación democrática como ésta debería ser generar un diálogo entre personas gobernantes y gobernadas que permita que el proceso de toma de decisiones sea lo más democrático posible, lo que incluiría la discusión sobre los recursos o, por lo menos, sobre los rubros en los que se pueden proponer proyectos de PP.⁸⁵

Es claro que el de la Ciudad de México no hizo posible generar este diálogo y, por si fuera poco, tampoco se hizo una invitación ni difusión desde la convocatoria para la participación en las asambleas. Cuando se realizaban, la invitación a ellas dependía de los CC y los CP, para quienes su celebración era una obligación.⁸⁶ Además, se corría el riesgo de no contar con asistentes, pero cuando sí había llegaba a ser común que se informara solamente sobre los proyectos, o que el diálogo no permitiera una toma de decisiones en conveniencia para la comunidad, sino que se concentraba en “cómo me afecta o me beneficia a mí ese proyecto”.

De esta manera, el acto deliberativo se truncaba y no lograba una mejora en el funcionamiento del mecanismo, ni en el desempeño de las representaciones vecinales; mucho menos en las acciones del gobierno. En palabras de una coordinadora de CC:

En una instancia tú invitas a los vecinos, se supone, bueno nosotros lo trabajamos así: pegábamos carteles, hacíamos la invitación a las asambleas, que nunca tuvimos fortuna de gente en las asambleas. [...] Entonces la gente es así como de “si me das, voy, si no, no voy”; porque así los tenían acostumbrados. [...] Nosotras convocamos a tres asambleas para presupuesto participativo y solamente a una asamblea llegaron cinco personas. [...] Una, la citamos en Jardín Madero, la otra fue en calle Veracruz, que fue de aquel lado, tratamos de que fuera distribuida en la colonia para ver si así se acercaba la gente, y la otra fue aquí en la esquina en Castillo Chico, avenida del Castillo, esquina con Benito Juárez, tratando de tocar los tres puntos para ver que se acercara la gente; bueno, a la única a la que sí se acercaron fue a la de calle Veracruz y fueron cinco personas. A esas cinco personas nosotros empezamos a hablar de PP. [...] No

⁸⁵ Alfonso Ayala Sánchez y José Ramón Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Doctrina Jurídica, núm. 707), 2014, pp. 75-90.

⁸⁶ Tanto para los CC como para los CP es una obligación: “VI. Asistir a las sesiones de la asamblea ciudadana y acatar y ejecutar sus decisiones”. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2017, artículos 103 y 145.

sabían, no tenían idea de nada, lo único que querían era seguridad. [...] En esa ocasión entraron 10 proyectos, nosotros se los comentamos los 10, se los leímos tal cual, les explicamos qué era. [...] Eran cinco vecinos y dos nos dijeron: “¿Y a mí en qué me beneficia?”. Siempre vemos el beneficio propio, no vemos el general, las dos personas me dijeron: “¿a mí en qué me beneficia que reencarpeten Xalapa [una calle de la colonia], si yo no vivo ahí?”. Entonces eso te orilla a que tú digas: “¡Voy a buscar algo en lo cual pueda beneficiar a más gente!”.⁸⁷

Una deliberación más fomentada permitiría evidenciar tanto las vulnerabilidades como las ventajas⁸⁸ del PP; contribuiría a que la ciudadanía desempeñara un rol más activo en su comunidad; abriría ventanas de oportunidad a través del fomento de una participación ciudadana más elaborada, que incluso hiciera frente al clientelismo gracias al reclamo ante las irregularidades y los abusos de los actores involucrados en el proceso.⁸⁹

Con base en una encuesta telefónica que llevó a cabo el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados en 2015,⁹⁰ entre 87 y 90 % de los encuestados no había asistido a ninguna asamblea ciudadana desde 2014, como puede notarse también en el fragmento de la entrevista. Esto es una muestra clara de cómo las figuras de representación pueden perjudicar al mecanismo de participación. Además, tan sólo para la consulta sobre PP de 2017 se realizaron más de 1 800 foros denominados “Hablar por tu colonia”, en agosto del mismo año, en los cuales se tenía pensado solamente dar a conocer los proyectos dictaminados como favorables para las 16 delegaciones políticas, dejando de lado toda opción de discusión.

Presupuesto asignado al presupuesto participativo

De acuerdo con el artículo 83 de la LPCDF, al PP se le asignaba 3 % del presupuesto anual por colonia o pueblo originario de cada una de las 16 alcaldías y debía

⁸⁷ Fragmento de entrevista a coordinadora de un CC de la alcaldía Gustavo A. Madero, efectuada en su domicilio el 11 de enero de 2019.

⁸⁸ Fung y Wright, *op. cit.*

⁸⁹ Bellota, *op. cit.*

⁹⁰ “La encuesta telefónica se realizó del 27 al 29 de junio de 2015 a una población de 1 643 personas mayores de 18 años, distribuida en las 16 delegaciones del Distrito Federal”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta Telefónica para realizar la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2015*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura/Instituto Electoral del Distrito Federal, 2015, p. 4.

ser destinado a proyectos que se enmarcaran en los siguientes rubros: “obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos”⁹¹ de la Ciudad de México.

Las alcaldías se repartían ese 3 % y lo distribuían por colonia (y/o pueblo originario) en partes iguales. Cada demarcación tiene un número diferente de colonias, ahora unidades territoriales. Por cada colonia y/o pueblo originario se integraba un CC y/o un CP, respectivamente, y eran renovados cada tres años. Cada fórmula de comité o consejo se componía de cinco integrantes: presidente, secretario y tres vocales. La conformación de colonias y/o pueblos originarios por alcaldía se muestra en el cuadro 4.6.

Cuadro 4.6. Total de colonias y/o pueblos originarios por alcaldía en 2018

Alcaldía	Comités ciudadanos	Consejos de los pueblos	Total de colonias y/o pueblos originarios
Álvaro Obregón	249	0	249
Azcapotzalco	111	0	111
Benito Juárez	64	0	64
Coyoacán	153	0	153
Cuajimalpa de Morelos	39	4	43
Cuauhtémoc	64	0	64
Gustavo A. Madero	232	0	232
Iztacalco	55	0	55
Iztapalapa	293	0	293
La Magdalena Contreras	48	4	52
Miguel Hidalgo	88	0	88
Milpa Alta	1	11	12
Tláhuac	51	7	58
Tlalpan	170	8	178
Venustiano Carranza	80	0	80
Xochimilco	66	14	80
Total	1764	48	1812

FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016, en <<http://portal.iedf.org.mx/SCMGPC2016/catalogo.html>>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018].

⁹¹ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2017.*

Si el presupuesto se distribuía al interior de cada demarcación entre las colonias y/o los pueblos originarios que la componen entonces, de entrada, había un gran inconveniente: la generación de desigualdades entre el total de colonias y pueblos originarios de la entidad, por no contar con el mismo presupuesto para la generación de proyectos. El cuadro 4.7 expone la evolución de la asignación de presupuesto para el PP de 2011 a 2018.

Cuadro 4.7. Evolución del monto del PP por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/ alcaldía	PP de 2011	PP de 2012	PP de 2013	PP de 2014	PP de 2015	PP de 2016	PP de 2017	PP de 2018	Promedio
Álvaro Obregón	49 699 723	50 420 214	50 846 179	53 656 195	58 016 749	61 604 854	65 301 145	69 611 021	56 180 262
Azcapotzalco	34 262 084	34 526 713	35 601 462	37 319 729	40 688 230	43 204 634	47 796 912	48 819 509	39 329 401
Benito Juárez	34 593 920	34 789 668	39 711 763	37 780 102	41 179 230	43 725 141	46 384 649	49 407 661	39 940 714
Coyoacán	44 396 740	45 010 013	48 233 838	47 523 577	51 192 573	54 358 630	57 620 147	61 423 078	50 096 556
Cuajimalpa de Morelos	23 118 676	23 076 621	26 335 990	25 034 592	27 122 798	28 800 220	30 528 249	32 543 114	26 316 676
Cuauhtémoc	63 386 167	63 341 847	65 768 033	68 316 330	74 084 649	78 666 489	83 386 478	88 889 986	71 617 986
Gustavo A. Madero	81 466 038	80 391 842	86 523 710	87 408 588	93 727 208	99 523 861	105 495 293	112 457 983	91 458 509
Iztacalco	33 832 948	33 665 073	36 130 500	36 549 341	39 372 374	41 807 398	44 315 842	47 240 688	38 289 195
Iztapalapa	95 193 659	93 903 391	101 713 307	102 521 449	110 471 074	117 303 269	124 341 465	132 548 003	107 368 721
Magdalena Contreras	22 157 342	22 527 938	23 932 313	24 147 260	26 077 781	27 690 587	29 352 023	31 289 257	25 324 048
Miguel Hidalgo	43 352 715	43 108 767	46 932 477	46 874 170	51 086 573	54 246 074	57 500 838	61 295 894	49 405 383
Milpa Alta	23 565 429	22 642 564	25 187 208	25 627 725	27 746 938	29 462 975	31 230 754	33 291 984	26 723 731
Tláhuac	27 998 374	29 670 740	31 041 477	32 084 948	34 520 840	36 719 527	38 922 698	41 491 597	33 352 309
Tlalpan	45 691 764	45 492 333	48 093 636	49 488 366	53 533 052	56 737 673	60 141 933	64 111 301	51 758 174
Venustiano Carranza	46 623 896	45 820 017	48 828 066	50 173 101	53 858 664	57 189 607	60 620 984	64 621 969	52 375 230
Xochimilco	35 407 770	35 887 993	36 769 136	38 421 802	41 323 536	43 879 232	46 511 986	49 581 777	40 117 110

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2011-2018, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Con base en la última columna del cuadro 4.7, que representa el promedio de presupuesto destinado al PP por demarcación de 2011 a 2018, se elaboró el cuadro 4.8, que muestra el promedio de dinero que se asignó a cada colonia/pueblo, con el propósito de visualizar las desigualdades de los montos entre éstos.

Cuadro 4.8. Construcción del promedio de presupuesto asignado por colonia/ pueblo originario para el PP, por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/alcaldía	Total de colonias y pueblos originarios	Promedio de PP asignado (2011-2018)	Promedio de presupuesto por colonia/ pueblo originario
Álvaro Obregón	251, 247, 249	56 180 262	226 197
Azcapotzalco	111	39 329 401	354 319
Benito Juárez	65, 64	39 940 714	621 369
Coyoacán	141, 147, 153	50 096 556	340 144
Cuajimalpa de Morelos	44, 43	26 316 676	596 345
Cuauhtémoc	65, 64	71 617 986	1 105 000
Gustavo A. Madero	228, 230, 232	91 458 509	397 332
Iztacalco	55	38 289 195	696 167
Iztapalapa	285, 290, 293	107 368 721	370 979
La Magdalena Contreras	54, 52	25 324 048	471 179
Miguel Hidalgo	89, 88	49 405 383	558 461
Milpa Alta	12	26 723 731	2 226 978
Tláhuac	52, 57	33 352 309	591 179
Tlalpan	208, 173, 178	51 758 174	281 240
Venustiano Carranza	80	52 375 230	654 690
Xochimilco	75, 76, 80	40 117 110	510 681

FUENTE: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 4.8, las colonias/pueblos originarios que en promedio recibieron más dinero en el periodo 2011-2018 para los proyectos de PP fueron las de Milpa Alta; en cambio, las que contaron con menos presupuesto fueron las de Álvaro Obregón. No obstante, es Iztapalapa la que más colonias ha tenido en el periodo estudiado (285, 290 y 293), y su presupuesto también fue bajo respecto a Milpa Alta (con 11 pueblos originarios y una colonia). Asimismo, es posible advertir que fue precisamente Iztapalapa la que más dinero recibió en promedio, lo cual se debe a que el número de habitantes es mucho mayor que en el resto de la entidad;⁹² por lo tanto, los proyectos que puedan proponerse en ésta serán muy diferentes a los de Milpa Alta. Es decir, el criterio de asignación de recursos por demarcación era la cantidad de habitantes, y éstos se distribuían

⁹²Iztapalapa tenía un total de 1 827 868 habitantes; en contraste, Milpa Alta sólo contaba con 137 927. Es decir, la primera tenía una población 13 veces mayor que la segunda.

en partes iguales entre colonias y pueblos originarios, sin tener presentes criterios de pobreza o necesidades comunitarias insatisfechas, como ocurre en Brasil.

Esto provocó que las desigualdades ya existentes entre las colonias de la Ciudad de México se hicieran más profundas, en especial porque con la asignación de los recursos no parecían atenderse las necesidades insatisfechas de cada una con el mecanismo. Tan sólo dentro de una misma alcaldía las divergencias son muy grandes entre las distintas zonas; manejar el mismo monto para todas resulta incluso inconveniente para aquellas que ameritan proyectos más sólidos. Pero además se asume que en las colonias donde los presupuestos eran muy bajos los proyectos que pudieran proponerse llegaban a ser incipientes, y difícilmente podían ser de gran envergadura.

Como respuesta a lo anterior, el PP de la Ciudad de México contemplaba en su diseño la posibilidad de que distintas colonias se asociaran para proponer un proyecto que implicara una mayor cantidad de recursos. Es decir, si en Iztapalapa la ciudadanía se ponía de acuerdo para presentar un proyecto que requiriera una cantidad monetaria superior a la que les había sido asignada por colonia, podía hacerlo, pero debía ser igualmente votado. Ello sin considerar que la agrupación de vecinas y vecinos de diferentes colonias hubiera sido más compleja y requerido de una actividad cívica más fortalecida que el PP de la Ciudad de México no fomenta de manera adecuada.

En este trabajo se asume que cuando los montos son suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales⁹³ que atiendan problemáticas sociales sustantivas, el PP puede generar una mayor participación de la ciudadanía.⁹⁴ Por lo tanto, se esperaría que en Milpa Alta los niveles participativos fueran más elevados que en el resto de las alcaldías, lo cual será analizado en el siguiente capítulo.

Uso de la tecnología

El uso de la tecnología en el PP se refiere específicamente al empleo del voto electrónico a través del SEI para que la ciudadanía votara por los proyectos durante el día de la consulta. Esta herramienta se implementó en 2012 y desde entonces tuvo diferentes modificaciones relacionadas, sobre todo, con la incorporación de más candados de seguridad para la elección. Esto quiere decir que de las ocho experiencias de PP que hubo en la Ciudad de México de 2011 a 2018, con el diseño

⁹³ Blanco, *op. cit.*

⁹⁴ Fung y Wright, *op. cit.*

institucional de origen, seis fueron una combinación de modalidades: el SEI y las MRO; ambas tuvieron efectos vinculantes.

El SEI contaba con un doble sistema de autenticación, esto es, que la persona votante debía ingresar en un par de ocasiones datos para acceder a la boleta virtual. La primera vez que se votó por Internet, para la consulta del 4 al 8 y 11 de noviembre de 2012, la ciudadanía pudo hacerlo desde cualquier computadora o dispositivo móvil con conexión a Internet entrando a la página del IEDF (www.iedf.org.mx). Una vez ahí debía ubicar e ingresar a la opción de consulta ciudadana, que la transfería a una página que le solicitaba un par de datos de identificación de la credencial de elector que expide el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral): la clave de elector y el OCR (es decir, el código de reconocimiento óptico de caracteres, compuesto de 12 o 13 dígitos), además del número de teléfono celular, pues por medio de éste recibía una contraseña, vía SMS, para acceder a la boleta virtual. De modo que, si la ciudadanía no poseía un dispositivo conectado a la Red y un celular, era imposible que votara a través de esta modalidad.

Una vez recibida e ingresada la contraseña, aparecía un listado de colonias del cual debía elegir la que correspondiera a su domicilio e inmediatamente se desplegaba la boleta virtual que mostraba los proyectos, de los cuales sólo podía votar por uno. Había la opción de corregir el voto para evitar errores en la elección, hasta que la persona electora indicaba “votar” en la página, quedando así imposibilitada de poder participar nuevamente.

Respecto a la consulta ciudadana sobre el PP realizada del 24 al 29 de agosto de 2013, la votación por Internet se efectuó de manera similar a 2012, donde la persona votante debía tener a la mano un dispositivo móvil o computadora con Internet y su credencial para votar. La diferencia es que, en esta ocasión, la ciudadanía tuvo que elegir dos opciones, es decir, debió votar primero por los CC y los CP (de ser el caso) de su preferencia y, posteriormente, por el proyecto de PP, debido a que la clave de acceso al sistema fue única para ambos casos.

En las consultas de 2014 y 2015, donde se pudo votar por Internet del 3 al 6 de noviembre y del 30 de octubre al 4 de noviembre, respectivamente, el procedimiento fue el mismo que en los dos años previos, con los mismos candados de seguridad, pero sin estar sujetos a la elección de CC ni CP (ya que éstos eran renovados cada tres años).

En 2016 se volvieron a renovar los CC y los CP y fue modificada la dinámica de votación por Internet para la consulta sobre PP de ese año. Fue incorporado un

candado de seguridad más, que consistió en que la ciudadanía que quisiera participar a través de esta modalidad debía realizar un prerregistro en línea en la página del otrora IEDF (www.iedf.org.mx) del 4 al 21 de agosto, o a través de las direcciones distritales del 8 al 28 de agosto. Luego, se le enviaría una Clave de Voto por Internet directamente a su domicilio, en un sobre cerrado, por parte del IEDF (del 9 al 25 de agosto). En caso de no recibirla, debía acudir por ella a cualquiera de las direcciones distritales (del 12 al 28 de agosto).

Para esta elección ya se habían modificado las fechas para votar por el PP. En 2016, la ciudadanía pudo votar por Internet del 31 de agosto al 1º de septiembre y, más allá de los candados que se agregaron y describieron antes, el procedimiento fue el mismo. Al igual, la consulta efectuada en 2017 conllevó el mismo procedimiento: el prerregistro se realizó del 7 de abril al 11 de agosto por Internet, y del 17 de abril al 18 de agosto en las direcciones distritales. La Clave de Voto por Internet se entregaría al domicilio vía correo postal o se concedería de manera simultánea en caso de acudir a las direcciones distritales. En todas las experiencias con el uso de la tecnología, quienes votaron a través de Internet ya no lo pudieron hacer después directamente en las MRO.

Finalmente, en la consulta efectuada en 2018 se incorporó otro candado. La ciudadanía que se prerregistrara en línea debía adjuntar su copia de la credencial de elector o un comprobante de domicilio para la validación del prerregistro. Si la captura del comprobante fallaba, ya no había oportunidad de obtener la clave de opinión por Internet, misma que era enviada por correo postal al domicilio y, por consiguiente, ya no era posible votar por esta modalidad, con la excepción de acudir a las sedes de las direcciones distritales a registrarse.

Otro aspecto relevante de mencionar es que el IECM instaló módulos de votación y opinión por Internet. Pero esto fue para las primeras consultas y elecciones de CC y CP y las máquinas que se instalaron también dieron acceso al SEI, por lo que la participación a través del recurso tecnológico será considerada de manera global en el siguiente capítulo.

Con base en las condicionantes del contexto analizadas, fue posible conocer que el diseño institucional de origen del PP en la Ciudad de México era, sobre todo, cerrado y formal. Las características del diseño institucional que se corresponden con este tipo son: uno fuertemente regulado por la ley, de consulta más que de deliberación, con una convocatoria igualmente formalizada. Además, debería contar con recursos suficientes para destinarlos a los proyectos, pero como existía una regulación legal estaban “atados” a dicha regulación y no podían ser

incrementados o disminuidos por la ciudadanía. En conjunto, estas características propician que la participación ciudadana sea acotada más que promovida. Y otra condicionante que será revisada al respecto es la del uso de la tecnología, aunque no se espera que tenga incidencia en la participación dentro del mecanismo.

Cuadro 4.9. Tipo de diseño institucional del PP a partir de las condicionantes propuestas

Condicionante	PP que promueve una mayor participación ciudadana	PP que limita la participación ciudadana
Tipo de diseño	Deliberativo	De consulta
Regulación legal (formal o institucionalizado)	No	Sí
Convocatoria regulada por la ley	No	Sí
Recursos suficientes para la ejecución de proyectos	Sí	No
Voto electrónico	Indistinto	Indistinto

FUENTE: Elaboración propia.

El cuadro 4.9 expone la tipología de los diseños de PP, en tanto cuentan o no con las condicionantes propuestas. La Ciudad de México estaba en el segundo tipo: uno que limitaba, más que promovía, la participación ciudadana. En el siguiente capítulo serán analizadas y correlacionadas todas las condicionantes propuestas con los resultados de la participación ciudadana en el mecanismo.

REFLEXIÓN GENERAL DEL CAPÍTULO

Las principales conclusiones extraídas de esta primera parte analítica son las siguientes:

- La reflexión sobre los CC es elemental porque fueron actores coadyuvantes en el PP de la Ciudad de México. Su aparición estuvo pensada no como una verdadera figura de representación vecinal, con posibilidades de incidir en la toma de decisión y promover la participación ciudadana, sino como una organización político-social que alimentara el sistema clientelar a favor del partido en el poder: el PRD. Estos problemas de origen de dichas figuras de representación en el nivel vecinal generaron un inexistente

reclamo de participación de la ciudadanía para modificar las formas en las que se procesaban y atendían las demandas; así como fallas en el nacimiento del PP.

- El PP de la Ciudad de México surge en un contexto político de descentralización limitada y con una oposición débilmente institucionalizada, que acompaña su promoción desde el gobierno de la entidad. En este impulso “desde arriba” no hubo una verdadera voluntad política del gobierno para compartir el poder en la toma de decisiones con la ciudadanía.
- El gobierno de la entidad impulsó el PP sobre todo para controlar el dinero destinado a gasto social. La intención fue bloquear el gasto social a las delegaciones/alcaldías para que éstas controlaran lo menos posible a las figuras representativas en el nivel de colonia (específicamente a los CC).
- Si bien el diseño institucional del PP en la Ciudad de México tenía más características de ser cerrado y formal, también es cierto que una débil institucionalización de los partidos de oposición con la que tuvo origen y, sobre todo, la desigualdad social latente en la entidad, permitieron pensarlo como un mecanismo con posibilidades de subsistir en el tiempo; por eso sucedió un cambio en su diseño institucional por parte del gobierno de la ciudad, en manos de Morena.
- Ni la legislación ni la convocatoria regulaban o promovían la deliberación dentro del PP, por lo que su diseño fue claramente de consulta.
- Si bien es cierto que el monto del presupuesto al PP era fijado a 3%, a algunas colonias les tocaba más dinero que a otras, lo que incentivó la desigualdad entre ellas, además de que no se tomaron en cuenta las diferencias ya existentes para subsanar las necesidades no satisfechas de las colonias o los pueblos originarios; esto, a su vez, pudo haber impactado en los porcentajes de participación ciudadana.

Capítulo 5

Análisis de la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

El presupuesto participativo (PP) de la Ciudad de México no mostró en su totalidad niveles participativos bajos, sino que tuvo dos alzas importantes que deben ser esclarecidas. Por eso es que la hipótesis propuesta busca explicar los diferentes porcentajes registrados en las nueve experiencias del mecanismo, a partir del diseño institucional, el contexto y los actores coadyuvantes.

Para la reflexión de esas tres variables frente a la participación ciudadana se tomarán en cuenta los porcentajes participativos que tuvo el mecanismo en cada experiencia, de 2011 a 2018, así como el promedio registrado por cada delegación/alcaldía,¹ según se detalla en el cuadro 5.1.

Cuadro 5.1. Porcentaje de participación, respecto a la lista nominal, en las experiencias de PP en la Ciudad de México por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/ alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	3.48	2.77	2.47	12.27	5.30	3.58	13.82	5.51	4.64	5.98
Azcapotzalco	1.94	2.12	1.89	10.38	2.98	2.47	9.78	2.39	3.08	4.11
Benito Juárez	1.02	0.89	1.11	4.57	2.84	0.95	4.39	1.06	1.53	2.04
Coyoacán	2.15	1.72	2.16	11.95	3.10	4.68	11.93	6.06	4.37	5.34
Cuajimalpa de Morelos	2.17	1.97	1.76	11.14	2.62	2.20	13.23	4.99	5.25	5.03
Cuauhtémoc	1.55	1.85	0.82	8.80	2.82	1.33	9.62	1.36	2.09	3.36

(Continúa)

¹ En este capítulo se hará referencia a “delegaciones/alcaldías” porque el periodo de análisis involucra ambas nominaciones para las demarcaciones de la ahora denominada Ciudad de México.

Delegación/ alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Gustavo A.Madero	1.94	1.89	1.85	11.36	2.74	4.85	11.26	4.14	4.34	4.93
Iztacalco	1.61	1.55	2.86	16.94	2.50	7.49	12.43	9.54	4.07	6.55
Iztapalapa	1.99	1.67	2.14	15.20	2.54	5.46	12.77	3.85	1.79	5.27
La Magdalena Contreras	2.51	3.28	1.65	15.38	3.37	2.00	14.79	2.55	2.50	5.34
Miguel Hidalgo	1.49	1.45	1.46	12.78	3.11	1.57	10.12	2.37	2.86	4.13
Milpa Alta	3.30	5.43	4.48	12.59	2.31	3.67	9.34	2.42	3.99	5.28
Tláhuac	2.31	2.31	1.66	9.30	2.22	3.55	6.34	1.73	1.52	3.44
Tlalpan	2.72	2.24	2.33	10.10	2.60	2.27	9.28	2.87	3.23	4.18
Venustiano Carranza	2.37	3.27	2.85	12.72	2.71	5.50	10.33	6.26	6.53	5.84
Xochimilco	1.99	1.72	1.62	10.79	6.95	1.82	7.58	1.94	2.25	4.07

FUENTE: Estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

* Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

** Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

No hay que perder de vista que la participación ciudadana en proyectos de innovación democrática y otros mecanismos de democracia directa en realidad nunca es tan elevada. Precisamente por este dato, llama la atención que en un par de años los porcentajes participativos hayan rebasado los 10 puntos porcentuales en la mayoría de las delegaciones/alcaldías con el PP de la capital mexicana.

ALTERNANCIA EN LAS JEFATURAS DELEGACIONALES/ ALCALDÍAS Y PARTICIPACIÓN

En este apartado se analizará el impacto que tuvo para la participación ciudadana del PP la alternancia de los partidos políticos en el poder en las jefaturas delegacionales/alcaldías donde la hubo y también donde no. Para ello, se revisarán las fuerzas políticas que han gobernado cada delegación/alcaldía, a fin de identificar la reconfiguración o no de fuerzas que tuvieron en el periodo de estudio (2011-2018), lo cual permitirá conocer la potencia política de los partidos en la entidad para saber qué tanto influyeron, o no, la permanencia del partido o las alter-

nancias en la participación ciudadana del PP. Esto también va emparejado con la posibilidad del desarrollo de redes clientelares en cada demarcación a partir del PP y de las figuras de comités ciudadanos, CC (y, en su caso, de consejos de los pueblos, CP), y su influencia en la participación. ¿Qué tan capaces eran los partidos políticos de mantener el poder en una delegación/alcaldía a partir de su influencia en los CC? Sobre todo, ¿qué tanto influyeron en el PP? Es algo que buscará ser resuelto desde este apartado.

En el periodo revisado en esta investigación (2011-2018), se identifican tres grupos de demarcaciones con base en este criterio. En el primer grupo, son tres las que no sufrieron alternancias de los partidos políticos gobernantes: Benito Juárez, Coyoacán y Venustiano Carranza; la primera, encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN), y las otras dos, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En el segundo grupo, compuesto por cuatro demarcaciones, han alternado tres fuerzas políticas distintas. Iztapalapa fue gobernada por el Partido del Trabajo (PT) de 2009 a 2012, por el PRD de 2012 a 2018 y por Movimiento Regeneración Nacional (Morena) de 2018 a 2021. La Magdalena Contreras fue encabezada por el PRD de 2009 a 2015, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 2015 a 2018 y por Morena de 2018 a 2021. Miguel Hidalgo fue panista de 2009 a 2012, perredista de 2012 a 2015, nuevamente panista de 2015 a 2018 y morenista de 2018 a 2021. Por último, Milpa Alta fue perredista de 2009 a 2015, priista de 2015 a 2018, y dirigida por Movimiento Ciudadano (MC) de 2018 a 2021, debido a la alianza Por la Ciudad de México al Frente (conformada por PAN-PRD-MC).

El tercer grupo lo constituyen las que solamente han tenido una alternancia en las fuerzas políticas gobernantes, que son la mayoría, en especial con la aparición de Morena en el espectro político electoral: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. De estas nueve, únicamente Cuajimalpa de Morelos transitó de un gobierno panista (de 2009 a 2012) a uno priista (de 2012 a 2021). El resto pasó de ser gobernado por el PRD a Morena: en Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztacalco, en la elección de 2018; mientras que en Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, desde los comicios intermedios de 2015.

En el cuadro 5.2 es posible apreciar los partidos que han gobernado cada delegación/alcaldía, los años de las experiencias del PP y la participación obtenida en cada uno, para realizar el análisis.

Cuadro 5.2. Porcentaje de participación, respecto a la lista nominal, en las experiencias de PP en la Ciudad de México, y partidos políticos gobernantes, por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/ alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	3.48 PRD	2.77 PRD	2.47 PRD	12.27 PRD	5.30 PRD	3.58 PRD	13.82 PRD	5.51 PRD	4.64 Morena	5.98
Azcapotzalco	1.94 PRD	2.12 PRD	1.89 PRD	10.38 PRD	2.98 PRD	2.47 Morena	9.78 Morena	2.39 Morena	3.08 Morena	4.11
Benito Juárez	1.02 PAN	0.89 PAN	1.11 PAN	4.57 PAN	2.84 PAN	0.95 PAN	4.39 PAN	1.06 PAN	1.53 PAN	2.04
Coyoacán	2.15 PRD	1.72 PRD	2.16 PRD	11.95 PRD	3.10 PRD	4.68 PRD	11.93 PRD	6.06 PRD	4.37 PRD	5.34
Cuajimalpa de Morelos	2.17 PAN	1.97 PAN	1.76 PRI	11.14 PRI	2.62 PRI	2.20 PRI	13.23 PRI	4.99 PRI	5.25 PRI	5.03
Cuauhtémoc	1.55 PRD	1.85 PRD	0.82 PRD	8.80 PRD	2.82 PRD	1.33 Morena	9.62 Morena	1.36 Morena	2.09 Morena	3.36
Gustavo A. Madero	1.94 PRD	1.89 PRD	1.85 PRD	11.36 PRD	2.74 PRD	4.85 PRD	11.26 PRD	4.14 PRD	4.34 Morena	4.93
Iztacalco	1.61 PRD	1.55 PRD	2.86 PRD	16.94 PRD	2.50 PRD	7.49 PRD	12.43 PRD	9.54 PRD	4.07 Morena	6.55
Iztapalapa	1.99 PT	1.67 PT	2.14 PRD	15.20 PRD	2.54 PRD	5.46 PRD	12.77 PRD	3.85 PRD	1.79 Morena	5.27
La Magdalena Contreras	2.51 PRD	3.28 PRD	1.65 PRD	15.38 PRD	3.37 PRD	2.00 PRI	14.79 PRI	2.55 PRI	2.50 Morena	5.34
Miguel Hidalgo	1.49 PAN	1.45 PAN	1.46 PRD	12.78 PRD	3.11 PRD	1.57 PAN	10.12 PAN	2.37 PAN	2.86 Morena	4.13
Milpa Alta	3.30 PRD	5.43 PRD	4.48 PRD	12.59 PRD	2.31 PRD	3.67 PRI	9.34 PRI	2.42 PRI	3.99 MC	5.28
Tláhuac	2.31 PRD	2.31 PRD	1.66 PRD	9.30 PRD	2.22 PRD	3.55 Morena	6.34 Morena	1.73 Morena	1.52 Morena	3.44
Tlalpan	2.72 PRD	2.24 PRD	2.33 PRD	10.10 PRD	2.60 PRD	2.27 Morena	9.28 Morena	2.87 Morena	3.23 Morena	4.18
Venustiano Carranza	2.37 PRD	3.27 PRD	2.85 PRD	12.72 PRD	2.71 PRD	5.50 PRD	10.33 PRD	6.26 PRD	6.53 PRD	5.84
Xochimilco	1.99 PRD	1.72 PRD	1.62 PRD	10.79 PRD	6.95 PRD	1.82 Morena	7.58 Morena	1.94 Morena	2.25 Morena	4.07

FUENTE: Elaboración propia con datos de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

NOTA: En algunas delegaciones/alcaldías los partidos políticos que llegaron al poder compitieron en coalición, pero en el cuadro se colocó el nombre de la fuerza política con la que se identificó cada candidata o candidato ganador.

* Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

** Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Con base en los tipos de alternancia identificados en el periodo estudiado, se construyó una clasificación para analizar la relación entre éstos y la participación ciudadana del PP. Para ello, se han establecido rangos de participación, que fue-

ron ordenados de la siguiente manera: muy bajo (de 2 a 3 %), bajo (3.1 a 4 %), medio (de 4.1 a 5 %), alto (de 5.1 a 6 %) y muy alto (de 6.1 a 7 %); los criterios para esta clasificación se tomaron de los porcentajes promedio de participación registrados en cada delegación/alcaldía, del más bajo al más alto. El cuadro 5.3 ilustra mejor el modelo propuesto.

Cuadro 5.3. Clasificación de delegaciones/alcaldías por nivel de participación y alternancias de partidos políticos

Nivel	Rango	Ninguna alternancia	Una alternancia	Dos o más alternancias
Muy bajo	2-3 %	Benito Juárez		
Bajo	3.1-4 %		Cuauhtémoc Tláhuac Xochimilco	
Medio	4.1-5 %		Azcapotzalco Cuajimalpa de Morelos Gustavo A. Madero Tlalpan	Miguel Hidalgo
Alto	5.1-6 %	Coyoacán Venustiano Carranza	Álvaro Obregón	Iztapalapa La Magdalena Contreras Milpa Alta
Muy alto	6.1-7 %		Iztacalco	

FUENTE: Elaboración propia.

Las demarcaciones que han mantenido en el gobierno al mismo partido durante el periodo estudiado no son homólogas, pues, por un lado, Benito Juárez es la que muestra el menor porcentaje de participación promedio y ha sido gobernada por el PAN. El porcentaje máximo de participación lo registró en 2016 (con 4.39 %) y el mínimo en 2011 (con 0.89 %). Quizá el hecho de que sea una localidad panista influya también en la escasez participativa, al ser encabezada por un partido opositor al PRD y porque éste justamente es el que incentivó el PP en toda la entidad (aunque ello no debe ser una explicación suficiente, tal vez sí necesaria, para comprender la baja participación en este caso). Mientras que, por otro lado, Coyoacán y Venustiano Carranza, las únicas que se han mantenido perredistas, poseen altos niveles participativos, y precisamente pertenecen al partido promotor del mecanismo.

En lo que se refiere a las demarcaciones que han tenido una alternancia, que son la mayoría y que en general transitaron de un gobierno perredista a uno

morenista, tienen niveles de participación que van de bajo a muy alto, es decir, de 3.36 a 6.55 % en promedio. En este grupo sobresale Iztacalco, la cual tuvo los niveles más altos de participación en promedio en comparación con el resto, y que en la elección de 2018 dejó de ser perredista y ahora es gobernada por Morena. Finalmente, aquellas cuyos gobiernos han alternado entre dos o más partidos distintos, se ubican en niveles medio y alto de participación, o sea, de 4.13 a 5.28 %.

En general, seis de las 16 demarcaciones que componen la Ciudad de México se concentran en niveles altos de participación, y están agrupadas mayoritariamente en el conjunto de las que han tenido alternancias de dos o más partidos políticos; aunque también tienen casos representativos para los otros dos grupos. Le siguen cinco demarcaciones con un promedio participativo medio. Sólo tres están posicionadas en niveles bajos (Cuauhtémoc, Tláhuac y Xochimilco) y dos cuentan con porcentajes muy bajo y muy alto: Benito Juárez e Iztacalco, respectivamente, por lo que vale la pena examinarlas con más detalle.

Por lo tanto, la pluralidad de partidos que han gobernado una demarcación es una condición necesaria para explicar que el PRD no fue tan favorecido por el PP, pues ahí donde ha tenido que alternarse con otras fuerzas políticas como el PRI, el PAN, MC y Morena la participación promedio en el PP fue de media a alta. Asimismo, de las delegaciones/alcaldías con el promedio participativo más alto (Iztacalco, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Coyoacán, La Magdalena Contreras, Milpa Alta e Iztapalapa) el PRD pudo conservar el poder sólo en dos (Coyoacán y Venustiano Carranza), en las otras cinco no (con excepción de Milpa Alta, son gobernadas en la actualidad por Morena). Por ello se sostiene desde esta revisión que el mecanismo no ha servido para beneficiar electoralmente al partido en el poder en la Ciudad de México.

Con el caso de una de las demarcaciones que se conserva como perredista, sin embargo, podría ponerse en entredicho esta afirmación. En Coyoacán, la elección de 2018, que dio finalmente el triunfo al PRD, fue altamente cuestionada y restó legitimidad al alcalde Manuel Negrete, por dos imputaciones que se le hicieron y que habían provocado la nulidad de los resultados: el uso ilegal de programas sociales y la violencia política en contra de María Rojo (excandidata de Morena). El primer asunto, que es el que llama la atención aquí, se debió a la entrega de tarjetas sociales de carácter económico, así como de tinacos, tabletas electrónicas y despensas.² Esto no quiere decir que dichas irregularidades tuvieran que ver

² Arturo Contreras Camero, "La sigilosa compra de la alcaldía de Coyoacán", *Pie de Página*, sección Elecciones 2018, 10 de julio de 2018, en <<https://elecciones2018mx.periodistasdeapie.org.mx/2018/07/10/la-sigilosa-compra-de-la-alcaldia-de-coyoacan/>>, [consulta hecha el 18 de abril de 2019].

directamente con el PP; no obstante, ese mismo año el desarrollo del mecanismo presentó inconvenientes.

El problema fue que la ciudadanía que promovió proyectos para ser votados en 2018 interpeló la dictaminación del órgano técnico colegiado (que calificó a la mayoría como inviables) para que hubiera una segunda revisión. Las personas argumentaron que los proyectos aprobados fueron únicamente los que se sustentaron en otros programas delegacionales, pero a pesar de ello no hubo rectificación y se sostuvo que rebasaban el presupuesto asignado. De manera que en colonias como Ajusco III, en las que se habían registrado más de ocho proyectos, sólo dos se dictaminaron viables: luminarias y compra y colocación de luminarias. En 2018, el porcentaje de participación en Coyoacán fue de 4.37 %, cuando en 2017 había sido de 6.06 %.

En suma, este tipo de irregularidades fueron un termómetro de la participación en el mecanismo, porque hay una oposición a que el PP sea utilizado para reproducir prácticas clientelares. Si bien el PRD triunfó en Coyoacán (que continuará su gobierno hasta 2021), lo hizo bajo un panorama de inconsistencias que generan resistencia, oposición y crítica de la ciudadanía hacia su gobierno, haciéndose manifiesto en la desconfianza sobre estos mecanismos, desincentivando la participación ciudadana, lo que no implica que ello se haga patente en el resto de las demarcaciones. Por lo tanto, en un primer momento se podría concluir que los partidos políticos en los gobiernos de las delegaciones/alcaldías no explican por sí solos el comportamiento de la participación en el PP, pero sí podrían contribuir para revisar casos excepcionales.

ELECCIÓN DE COMITÉS CIUDADANOS/CONSEJOS DE LOS PUEBLOS Y PARTICIPACIÓN

Es recomendable contrastar la información previa con el análisis de la elección de los CC y los CP. Como se vio en el capítulo anterior, estas figuras de representación ciudadana habían sido subordinadas al PRI desde sus inicios, lo que le dejó una plataforma importante en la dinámica política del entonces Distrito Federal. De hecho, las bases del proyecto de participación ciudadana que se fue gestando en la demarcación a través de éstas jugaron un papel cardinal y representa, en sí mismo, el origen de la dinámica del PP a partir del desenvolvimiento de los CC. Es decir, en esta investigación se sostiene que las dificultades a las que se en-

frentaron los CC en su quehacer y en su autonomía frente a los partidos políticos radican en la sumisión de las figuras de representación vecinal previas (consejos de ciudadanos y comités vecinales), primero al PRI, y después al PRD, ya como CC.

Cuando el PRD ganó una fuerte presencia política en la ciudad tuvo la libertad de realizar su proyecto político sin contrapesos, y con la reforma a la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 2004 se creó la figura de los CC. Desde entonces, no hubo una correcta dimensión del trabajo que éstos deberían haber desempeñado porque los grupos políticos que utilizaron a estas figuras representativas hicieron a la par trabajo de base en barrios y colonias, y estimaron que dichos espacios debían beneficiarlos en sus triunfos electorales.³

Estas figuras contribuyeron con beneficios electorales al ser de representación vecinal; en cambio, el PP es más bien un mecanismo que bien puede fungir como instrumento de aquéllas para conseguir votos. Vale mencionar esto porque la elección de CC y CP, y del PP concurrieron en dos ocasiones, lo cual es significativo, pues fue cuando se presentaron los mayores porcentajes de participación ciudadana en el PP.

El cuadro 5.4 muestra los resultados generales de la elección para estas figuras participativas, en los tres años en que se eligieron (2010, 2013, 2016). Fue en 2013 cuando se registró el mayor número de votos en el nivel de entidad (12%). Los resultados de esta elección por demarcación pueden apreciarse en el cuadro 5.5.

Cuadro 5.4. Comparativo de la elección de CC y CP de 2010 a 2016 en la Ciudad de México

Año de elección	Lista nominal	Votación total recibida	Porcentaje de participación
2010	7 332 507	650 428	8.9
2013	7 323 254	880 822	12
2016	7 015 099	764 783	10.9

FUENTE: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

³Sergio Zermeño, "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 145-166.

Cuadro 5.5. Comparativo de la elección de CC y CP de 2010 a 2016 en la Ciudad de México por demarcación*

Demarcación	Votación total recibida en 2010	Votación total recibida en 2013	Votación total recibida en 2016
Álvaro Obregón	57 229	73 092	77 441
Azcapotzalco	33 636	38 910	33 785
Benito Juárez	15 761	15 767	14 832
Cuajimalpa de Morelos	13 656	17 507	19 325
Coyoacán	60 512	61 899	62 892
Cuauhtémoc	26 482	41 441	42 433
Gustavo A. Madero	92 358	117 334	108 745
Iztacalco	31 529	58 770	41 106
Iztapalapa	135 075	214 227	173 310
La Magdalena Contreras	21 515	29 030	26 418
Miguel Hidalgo	18 732	40 498	29 976
Milpa Alta	12 865	11 706	8 883
Tláhuac	23 925	23 907	16 360
Tlalpan	42 350	51 246	45 654
Venustiano Carranza	37 002	50 692	38 837
Xochimilco	32 035	34 796	24 786
Total	654 662	880 822	764 783

FUENTE: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

* En este cuadro no se están contemplando las elecciones extraordinarias celebradas en la materia.

Haciendo un análisis longitudinal, en la elección de CC y CP hubo demarcaciones que incrementaron bastante sus cifras de participación política de una elección a otra. Por ejemplo, Álvaro Obregón pasó de 57 229 votos en 2010 a 77 441 en 2016; algo similar sucedió con Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, que registraron aumentos de más de diez mil votos de una elección a otra. En cambio, hubo otras en las que disminuyó considerablemente, como en Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco. El resto mantuvo cifras semejantes de una elección a otra.

Para analizar el impacto de la renovación de estas figuras en la participación del PP, en el cuadro 5.6 se contrastan los porcentajes de votación en las elecciones de 2013 y 2016 por demarcación. No fueron considerados los resultados de la elección de CC y CP de 2010, pues en ese momento no se registró ninguna experiencia de PP; ese año se generaron las modificaciones legales para insertar el mecanismo.

Cuadro 5.6. Comparación de los porcentajes de votación en la elección de CC y CP y del PP por demarcación*

Demarcación	Votación CC y CP 2013	Votación PP 2013	Votación CC y CP 2016	Votación PP 2016
Álvaro Obregón	12.65	12.27	13.97	13.82
Azcapotzalco	10.36	10.38	9.78	9.78
Benito Juárez	4.57	4.57	4.41	4.39
Cuajimalpa de Morelos	12.15	11.95	13.26	13.23
Coyoacán	11.18	11.14	11.94	11.93
Cuauhtémoc	8.87	8.80	9.61	9.62
Gustavo A. Madero	11.40	11.36	11.26	11.26
Iztacalco	17.01	16.94	12.42	12.43
Iztapalapa	15.22	15.20	12.80	12.77
La Magdalena Contreras	15.40	15.38	14.79	14.79
Miguel Hidalgo	13.00	12.78	10.13	10.12
Milpa Alta	12.59	12.59	9.34	9.34
Tláhuac	9.35	9.30	6.36	6.34
Tlalpan	10.14	10.10	9.44	9.28
Venustiano Carranza	12.75	12.72	10.33	10.33
Xochimilco	10.74	10.79	7.58	7.58

FUENTE: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

* En este cuadro no se están contemplando las elecciones extraordinarias celebradas en la materia.

Como se advierte en el cuadro 5.6, los porcentajes de la elección de estas figuras de representación son muy parecidos a los de la participación ciudadana registrada en las experiencias de PP, y la principal razón es que se votaron en la misma jornada. Por ello se puede sostener que la existencia y la dinámica de estas figuras por parte de las fuerzas políticas no permitieron diferenciar entre un tipo de participación y otra, ni tampoco valorar su papel dentro de la democracia.

Si se observa con detenimiento el cuadro 5.6, en 2013 en casi todas las demarcaciones (salvo por tres casos: Azcapotzalco, Benito Juárez y Milpa Alta) la votación de los CC y los CP fue un poco mayor que la del PP. No obstante, en 2016 fueron mayores las coincidencias de los resultados para una elección y otra; en este caso, en la mitad de las demarcaciones fue más alta la votación para CC y CP, en la otra mitad fue igual o menor que la del PP, pero las diferencias son mínimas.

Semejante a lo comentado en el apartado anterior, la demarcación que menos porcentaje registró para estas votaciones concurrentes fue Benito Juárez, con poco

más de 4 % de participación para las dos elecciones. Mientras que las que tuvieron mayor participación fueron, por un lado, Iztacalco, que para 2013 recogió en promedio 17 %, y, por el otro, La Magdalena Contreras, que para 2016 obtuvo 14.79 %.

Si se contrasta esta información con el número de fórmulas contendientes para ser electas, el resultado no guarda correspondencia (véase cuadro 5.7). Los datos muestran que no hubo una correspondencia directa entre el número de fórmulas registradas y la votación. Por ejemplo, en Benito Juárez, donde se presentó una menor participación en los PP y en la votación de las figuras representativas, el número de fórmulas no fue tan bajo como en Milpa Alta o en Cuajimalpa de Morelos. En cambio, en Iztacalco, donde los niveles de participación y votación resultaron elevados, las fórmulas no fueron tan abundantes como en Gustavo A. Madero o Iztapalapa.

Cuadro 5.7. Fórmulas contendientes para la elección de cc y cp de 2013 y 2016 por demarcación

Demarcación	Colonias y pueblos (2013)	Fórmulas contendientes (2013)	Colonias y pueblos (2016)	Fórmulas contendientes (2016)
Álvaro Obregón	247	811	249	533
Azcapotzalco	111	598	111	445
Benito Juárez	64	258	64	185
Cuajimalpa de Morelos	44	219	39 y 4	174
Coyoacán	147	438	153	354
Cuauhtémoc	64	338	64	476
Gustavo A. Madero	230	1 000	232	764
Iztacalco	55	315	55	240
Iztapalapa	290	1 718	293	1 388
La Magdalena Contreras	54	221	48 y 4	256
Miguel Hidalgo	89	414	88	324
Milpa Alta	1 y 11	64	1 y 11	54
Tláhuac	50 y 7	233	51 y 7	214
Tlalpan	165 y 8	583	170 y 8	587
Venustiano Carranza	89	281	80	231
Xochimilco	62 y 14	313	66 y 14	281
Promedio	1 753 y 40	7 804	1 764 y 48	6 506

FUENTE: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

El otro aspecto que debe ser destacado con la elección de los CC y los CP es que precisamente en estas dos experiencias revisadas la participación ciudadana en el PP fue más elevada que en el resto. Por lo tanto, la elección de estas figuras de representación cuenta con un incentivo que no se tiene con el mecanismo y que, al mismo tiempo, generó cuestionamientos por las prácticas clientelares que se reprodujeron, como se puso de manifiesto en el apartado anterior. En la elección de 2016, por ejemplo, se realizaron acusaciones de compra de votos y fueron directamente interpuestas por el diputado local del PRI, Adrián Rubalcava Suárez, en contra del diputado local del PRD, Iván Texta Solís, quien un día antes de la elección repartió mochilas y cuadernos en Cuajimalpa de Morelos, con objeto de promover la votación favorable hacia planillas afines al PRD.⁴ Para esta demarcación, la participación en la elección fue de 13.26 %, superior al promedio de ese año.

En esa misma elección, se presentaron quejas por prácticas clientelares en Cuauhtémoc, Coyoacán e Iztapalapa, por acarreo y compra de votos para favorecer a los partidos al frente de cada demarcación. En el caso de la primera, ya era morenista desde 2015, en tanto que las otras dos, perredistas. De las tres, Cuauhtémoc registró un porcentaje de participación más bajo al promedio para elegir CC: 9.61 %, mientras que en Coyoacán e Iztapalapa fue mayor: 11.94 y 12.80 %, respectivamente, por lo que se entendería que, en estas dos, dichas prácticas irregulares fueron más prominentes, y encabezadas por el PRD.

O sea, es evidente que en las elecciones concurrentes se hizo latente el desarrollo de prácticas clientelares que no estuvieron presentes durante las consultas sobre PP, por eso en ellas la participación ciudadana fue mucho más elevada. Estas dinámicas tuvieron como propósito posicionar a las fórmulas afines a los partidos políticos de las demarcaciones, por lo que sólo se manifestaron en la renovación de CC (no tanto en CP) y no en el PP. Con esto se confirma el planteamiento de que el mecanismo no sirvió para beneficiar electoralmente al PRD, como sí pudo haber sucedido con estas figuras representativas.

El interés por el control de la ciudadanía por parte de los partidos políticos, específicamente perredistas, tuvo que ver con la necesidad de que sus clientelas les siguieran siendo fieles y aumentaran en número para que, a su vez, les atrajeran más votos y fortaleciera políticamente. Muchas de las fórmulas para CC y CP se integraban por organizaciones políticas clientelares, como las personas vendedoras

⁴Felipe Rodea, "Entre denuncias, capitalinos eligen comités vecinales", *El Financiero*, sección Nacional, 4 de septiembre de 2016, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/entre-denuncias-capitalinos-eligen-comites-vecinales.html>>, [consulta hecha el 9 de febrero de 2018].

ambulantes, que fueron reconocidas e identificadas por sus propios vecinos y vecinas, quienes al tener conocimiento de este tipo de maniobras preferían no ir a votar, pues sabían que, aunque acudieran a las urnas para elegir a sus representantes de colonia, resultaría ganadora la planilla designada por el partido político predominante en su demarcación. Esto explicaría la falta de relación entre el número de fórmulas y la votación registrada. Estas prácticas imposibilitan una educación cívica e inhiben la conciencia ciudadana colectiva, a la vez que desincentivan la participación ciudadana.

Debido a esta situación, la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México aprobó la postergación de la elección de CC y CP y del PP, que tuvo que realizarse en septiembre de 2019, hasta la expedición de la nueva ley de participación ciudadana de la entidad.⁵ Tanto el ejecutivo estatal, como la mayoría del legislativo y de las alcaldías de la ciudad son abanderados por Morena, y esta decisión tuvo que ver con la necesidad de desarraigar las dinámicas clientelares que se desarrollaron con las figuras representativas y que proliferaron con los gobiernos perredistas. Algo similar ocurrió cuando el PRD empezó a cobrar fuerza en la entidad y quería contrarrestar el poder del PRI en las colonias, por lo cual surgieron los CC, cuyas prácticas fueron muy cuestionadas.

El otrora Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) realizó el *Informe Anual de Seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 -2014*, cuyo resultado fue que del total de comités representantes para ese periodo (2013-2016): 1 777, únicamente tres mostraron un nivel de cumplimiento aceptable con base en los criterios de medición.⁶ Esto significa que no tuvieron un correcto desempeño de sus funciones ni de su gestión.

A esto se suma la forma tergiversada de su elección, muchas veces producto de engaños de los propios grupos políticos con tal de seguir conservando su poderío en las colonias a través de estas figuras:

La verdad esto fue una mentira. Nos metieron a mentiras diciéndonos que esto iba a ser un trabajo, que si se ganaba el comité ciudadano íbamos a recibir un pago, como un trabajo, así fue de un inicio. A mí me invitaron compañeras que ya trabajaban en

⁵ Ángel Bolaños Sánchez, "Aprueban en comisiones dictamen para posponer dos procesos ciudadanos", *La Jornada*, sección Capital, 28 de marzo de 2019, en <<https://www.jornada.com.mx/2019/03/28/capital/032n1cap>>, [consulta hecha el 19 de abril de 2019].

⁶ Los indicadores son de gestión: índice de eficiencia en la entrega de convocatorias de sesiones del pleno del comité o consejo; índice de eficacia en la entrega de órdenes del día de sesiones del pleno del consejo o comité; índice de eficacia en la entrega de actas de sesiones del pleno del consejo o comité; e índice de eficacia en la conformación de coordinaciones de trabajo obligatorias.

la política [...] en el PRD. [Ellas] estaban en la territorial. [...] Yo andaba en un grupo donde nos ofrecían becas, ayudas de madre soltera, entonces yo inicié en ese grupo como participante únicamente, pero notaban así como que un liderazgo, yo imponía. [...] Me destacaba, entonces fue como me impulsaron, a base de mentiras. [...] En una instancia cuando se ganó el comité vecinal a mí me dijeron que se iba a trabajar con el partido porque era el que estaba como líder en la delegación, entonces yo tenía que trabajar con ellos para que ellos me hicieran el trabajo; entonces en una instancia yo honestamente entré con una venda en los ojos, a mí me la pintaron muy bonito, que era un trabajo, “no vas a hacer mucho, te van a pagar, vas a ver por el bien de tus vecinos”, entonces eso me llamó la atención. [...] Sorpresa, cuando yo gano entonces yo empiezo a ver las deficiencias de la colonia, se empieza a pedir el trabajo y resulta que nunca había material, nunca podían, nunca había trabajadores, nunca nada, entonces ahí empiezan muchos problemas porque los vecinos piensan. Para empezar, los vecinos están confundidos con la función que tiene un comité vecinal, los vecinos piensan que uno les va a resolver la vida, cuando nuestro cargo es honorífico nosotros solamente podemos responder en pedir trabajo a la delegación mas no hacerlo nosotros.⁷

Inclusive, hay un desconocimiento alarmante de su existencia y de la del PP. Esto es producto también de las pocas elecciones de las figuras representativas. En cuanto al PP, a pesar de que sumaron nueve experiencias, tampoco existió el suficiente conocimiento sobre él.

Pero, indudablemente, la elección de las figuras de representación es una condición necesaria para explicar la participación ciudadana del mecanismo en la entidad, en la que el número de personas que acudió a votar por los CC y los CP también lo hizo por el PP, aunque teniendo como incentivo la renovación de éstas, para las que además se manejaron prácticas clientelares. Asimismo, ello tuvo un efecto nocivo en el PP, pues muchos de los proyectos presentados por colonia fueron propuestos por estos actores y, por lo tanto, no eran en beneficio de las colonias sino de los intereses electoreros de los partidos políticos que estaban detrás de ellos.

⁷ Fragmento de entrevista a coordinadora de un CC de la alcaldía Gustavo A. Madero, efectuada en su domicilio el 11 de enero de 2019.

CAPITAL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

Las organizaciones de la sociedad civil (osc) no fueron en un principio un actor legalmente considerado para participar en el mecanismo y no hay un reflejo claro de su intervención en la aparición del PP. A partir de 2016 la ley de participación ciudadana de la entidad reconocía la participación de las organizaciones ciudadanas (oc) de manera directa y activa en el proceso, en el artículo 203 Bis, pero desde la experiencia de 2015 se tuvo registro de proyectos propuestos por la sociedad civil.

De acuerdo con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), las oc registraron 4.12 % de proyectos desde la experiencia de 2015 a la de 2018. El inconveniente es que el Instituto no contaba con los nombres sistematizados de las organizaciones participantes ni con las cifras por delegación/alcaldía, por lo cual fue imposible plasmar esa información en esta investigación. Pero sí fue posible saber cuántos proyectos propusieron en total para la Ciudad de México, y cuántos de ellos fueron viables en cada año.

Cuadro 5.8. Proyectos registrados y dictaminados viables, totales y por oc

Año de la experiencia con PP	Total de proyectos registrados por oc	Proyectos de oc dictaminados viables	Total de proyectos propuestos ese año	Total de proyectos dictaminados viables	Porcentaje de proyectos registrados por oc	Porcentaje de proyectos de oc viables
2015	1 153	739	13 284	No disponible	8.68	No disponible
2016	638	396	19 074	12 253	3.34	3.23
2017	683	400	23 850	14 093	2.86	2.84
2018	267	166	16 779	11 451	1.59	1.45
Total/ promedio	2 741	1 701	72 987	37 797	4.12	2.55

FUENTE: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México; de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México; y del *Informe de las Actividades realizadas para la Organización y Desarrollo de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*.

La participación de las osc en el PP desde el registro de proyectos fue a la baja. En la experiencia de 2015 presentaron el mayor número: 1 153, equivalente a 8.68 % del total, de los cuales no se cuenta con el dato de los que fueron viables. A partir de entonces la cantidad fue decreciendo, llegando a 1.59 % del total de proyectos registrados en 2018. Si se contrastan estas cifras con la par-

ticipación ciudadana del PP en los años mencionados, no hay una correspondencia con el total de proyectos registrados, ni con los propuestos por las OC (véase cuadro 5.9).

Cuadro 5.9. Porcentaje de participación en las experiencias de PP y promedio por año (2016-2018)

Años de celebración del PP	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Porcentaje de participación en PP	2.11	2.05	2.04	12.12	2.6	3.88	10.59	3.88	3.26	4.72
Porcentaje de proyectos de osc	-	-	-	-	-	8.68	3.34	2.86	1.59	4.11

FUENTE: Estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

* Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

** Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

En 2016, el porcentaje de participación ciudadana en el PP fue alto porque se celebraron comicios concurrentes con la elección de los CC y los CP, a diferencia de las experiencias de 2015, 2017 y 2018, en los que la participación no llegó a 4 %. Sin embargo, no fue en 2016 cuando hubo un mayor número de proyectos registrados, sino en 2017, con 23 850, de los cuales 683 procedieron de las OC. Mientras que los números más bajos ocurrieron en 2018, con sólo 16 779 proyectos totales, de los cuales 267 fueron de la sociedad civil. Pero la diferencia de los que registraron las OC en 2015 y 2018 sí es significativa: fueron 886 proyectos menos entre un año y otro.

Tampoco en 2016 se registró la mayor cantidad de proyectos promovidos desde la sociedad civil; más bien fue en 2015, con 8.68 % respecto a la cantidad total. Esto puede significar que la elección concurrente no representó un incentivo para las OC. Si se toma en cuenta el planteamiento del apartado anterior en el que se señaló que en la elección de CC sí surgieron prácticas clientelares, entonces estas dinámicas no trastocaron necesariamente a la sociedad civil; si fuera así, 2016 hubiera sido el año con un mayor número de proyectos de las OC para favorecer a los partidos gobernantes en cada demarcación política, pero ello no ocurrió. Por lo tanto, sigue siendo sostenible la idea de que el PP no sirvió para beneficiar electoralmente al PRD en la Ciudad de México, ya que no fue objeto de prácticas clientelares directas.

Lo que sí es un hecho es que, desde que legalmente se contempló la participación activa de la sociedad civil (en el registro de proyectos que se sometían a consulta) en el PP, incrementó la participación ciudadana en la votación de dichos proyectos. Es decir, aumentó respecto a las primeras experiencias, cuando la participación oscilaba entre 2 %. Con independencia de 2013 y 2016, en los que la concurrencia influyó en porcentajes de más de 10 %, fue mejorando el nivel de participación ciudadana en el PP, porque desde 2015 empezó a subir a más de 3 %, y así se mantuvo hasta 2018. Si bien es cierto que hay otros factores que pudieron haber influido en este incremento, sí hubo una relación directa entre la intervención de las OC en los proyectos y la participación ciudadana del PP.

Además de la intervención de la sociedad civil en el registro de proyectos del PP, ésta también tiene incidencia en la observación ciudadana para el PP y la elección de CC y CP. Específicamente, se creó el Observatorio Ciudadano del Presupuesto Participativo, el cual hacía seguimiento y evaluaba la aplicación de los recursos del presupuesto, en convenio con la Contraloría General de la Ciudad de México e InfoDF.⁸ El propósito era generar confianza en la elección del mecanismo y las figuras de representación a partir de la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades.

Así como con el registro de proyectos, la Red de Observación empezó a generar informes desde la experiencia del PP de 2015, y se acreditó a 247 observadoras y observadores.⁹ En la experiencia de 2016 se registraron 419,¹⁰ casi el do-

⁸Instituto Nacional de Desarrollo Social, "Invitan a organizaciones civiles a presentar proyectos con el Presupuesto Participativo de la CDMX", Comunicado, 2 de febrero de 2017, en < <https://www.gob.mx/indesol/prensa/invitan-a-organizaciones-civiles-a-presentar-proyectos-con-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx>>, [consulta hecha el 23 de septiembre de 2017].

⁹Para la consulta sobre presupuesto participativo que tuvo lugar en 2015, las organizaciones que entregaron informes al IECM fueron: Iknelia Visión Democrática, A.C.; Ethos Interacción Ciudadana Global, A.C.; Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.; Tendiendo Puentes, A.C.; Comisión Mujeres Empresarias, Coparmex Ciudad de México; Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.; Observatorio Género, Violencias y Derechos Humanos/Centro de Investigaciones para la Equidad, Política Pública y Desarrollo, S.C.; Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.; Ouroboros Actitud Ciudadana, A.C.; Cempacca por un México más Próspero, A.C.; Fundación Murrieta, A.C.; Puebla Vigila, A.C. Instituto Electoral del Distrito Federal, *Perspectiva Ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informes de la Red de Observación IEDF 2015*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo, México, 2016.

¹⁰Para la consulta sobre presupuesto participativo que tuvo lugar en 2016, las organizaciones que entregaron informes al IECM fueron: Tendiendo Puentes, A.C. y Tlachtli Vértice Hidalguense, A.C.; ¿Cómo vamos, Ciudad de México?; Ethos Interacción Ciudadana Global, A.C.; Fundación Filobarista para el Desarrollo de la Participación Comunitaria, A.C.; Mi Ciudad Es, A.C.; Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.; Indepedi, CDMX. Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Perspectiva Ciudadana. Informes de la Red de Observación 2016*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2017, México, agosto de 2017.

ble de la anterior. En la de 2017 fueron 515,¹¹ y para la de 2018, 466.¹² Es decir, la participación de la sociedad civil se volvió cada vez más activa desde la observación, misma que contribuyó, sin duda, a evidenciar los principales problemas del PP, exigiendo también una mayor atención por parte de las autoridades, que debían hacer caso de las recomendaciones para fortalecer el mecanismo.

Esto fue contrario a lo ocurrido con el registro de proyectos, en el que cada vez fue menor la participación de la sociedad civil. En cambio, a la Red de Observación se acreditaron más asociaciones para vigilar tanto la consulta sobre PP como la elección de CC y CP. Además, la observación también podría ser un incentivo para la participación ciudadana, la cual incrementó a más de 3 % desde 2015, dándole certeza al mecanismo y, a la par, fortaleciendo la figura de la sociedad civil en la Ciudad de México.

Ahora bien, ¿qué impacto tiene el capital social en la participación ciudadana del mecanismo? En el capítulo anterior se vio que hay delegaciones/alcaldías que registraron un mayor número de OC que otras, y las diferencias son notables. Si se contrasta la cantidad de OC frente a la participación ciudadana del PP, se pueden obtener reflexiones interesantes.

Cuadro 5.10. Participación promedio en PP y total de OC por delegación/alcaldía en la Ciudad de México

Delegación/alcaldía	% Promedio de participación en PP	Número de OC
Álvaro Obregón	5.98	28
Azcapotzalco	4.11	6
Benito Juárez	2.04	12
Coyoacán	5.34	44
Cuajimalpa de Morelos	5.03	11
Cuauhtémoc	3.36	37
Gustavo A. Madero	4.93	14
Iztacalco	6.55	15

¹¹ Para la consulta sobre presupuesto participativo que tuvo lugar en 2017, las organizaciones que entregaron informes al IECM fueron: Carlos Ernesto Siminelli Salimbene; Ethos Interacción Ciudadana Global, A.C.; Instituto de Investigación sobre Democracia y Participación Ciudadana, A.C. (Idec); Tlachtlí Vértice Hidalguense, A.C. Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Perspectiva Ciudadana. Informes de la Red de Observación 2017-2018*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2018, México, noviembre de 2018.

¹² Manuel Durán, "Este domingo se realiza la Consulta sobre Presupuesto Participativo", *El Heraldo de México*, sección CDMX, 2 de septiembre de 2018, en <<https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/este-domingo-se-realiza-la-consulta-sobre-presupuesto-participativo/>>, [consulta hecha el 23 de febrero de 2019].

Delegación/alcaldía	% Promedio de participación en PP	Número de OC
Iztapalapa	5.27	39
La Magdalena Contreras	5.34	4
Miguel Hidalgo	4.13	20
Milpa Alta	5.28	8
Tláhuac	3.44	6
Tlalpan	4.18	56
Venustiano Carranza	5.84	11
Xochimilco	4.07	11

FUENTE: Instituto Electoral de la Ciudad de México, en <www.iecm.mx>.

En el capítulo pasado se señaló que autores como Putnam sostienen que la participación es mayor donde hay capital social. Las demarcaciones que tendrían un capital social más fortalecido serían aquellas con mayor número de OC, como Tlalpan o Coyoacán, Iztapalapa o Cuauhtémoc; en contraste se encontrarían La Magdalena Contreras, Tláhuac y Azcapotzalco, donde las OC no llegaban a 10.

Entonces, con base en la clasificación de los niveles de participación presentada al principio de este capítulo, Iztapalapa y Coyoacán se ubican en un rango alto de participación, en tanto que Tlalpan en uno medio; y la excepción es Cuauhtémoc, que se encuentra en uno bajo. Luego, La Magdalena Contreras tiene un nivel participativo alto, Azcapotzalco uno medio y Tláhuac uno bajo. Por lo tanto, en este análisis (poco profundo sobre la medición del capital social) se puede concluir que el planteamiento de Putnam no necesariamente tiene validez en la presente investigación, pues el registro de una mayor o menor cantidad de OC (sociedad civil) no muestra precisamente una correspondencia con el porcentaje de participación promedio en el PP. Y los ejemplos son, por un lado, Cuauhtémoc, que a pesar de haber contado con un gran número de OC exhibió un nivel bajo de participación y, por otro lado, La Magdalena Contreras, que con cuatro OC contempló un porcentaje participativo alto.

DESIGUALDAD SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

En el capítulo anterior se mencionó que en la Ciudad de México se reflejan sus desigualdades socioeconómicas, tanto entre las demarcaciones que la conforman como al interior de éstas. Para sostener tal afirmación se observó el índice de desarrollo social (IDS), a través del cual fue posible conocer la evolución socioe-

conómica de las demarcaciones de 2010 a 2015 y en qué posición se encuentra cada una. Al año 2015, en la entidad había una demarcación con un IDS muy bajo (Milpa Alta) y otras con uno muy alto (Benito Juárez y más recientemente Miguel Hidalgo); a pesar de que la mayoría se posicionaba en el nivel medio (ocho de ellas), algunas se ubicaban en un nivel bajo (cinco). Por lo tanto, se apuntó que dicha desigualdad permitiría ampliar la aceptación y la participación en el PP por parte de la ciudadanía para mejorar las condiciones de sus colonias y reducir estas disparidades.

En este apartado se contrastará la información anterior con los promedios participativos de cada una de las 16 demarcaciones, para lo cual se usará como guía el cuadro 4.3 sobre la evolución del IDS por demarcación, presentado en el capítulo pasado.

Con base en los datos del cuadro referido, las demarcaciones en las que la población tendría que haber participado de manera más activa en el PP a través de los proyectos para la mejora de sus colonias serían Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, las cuales conservaron niveles bajos y muy bajos de desarrollo social. Si se contrastan estos índices con los porcentajes de participación en el PP por delegación/alcaldía, los datos se vuelven relevantes, lo cual se ilustra en el cuadro 5.11.

Cuadro 5.11. Porcentaje de participación, respecto a la lista nominal, en las experiencias de PP en la Ciudad de México, e IDS, por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/ alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	3.48 Bajo	2.77 Bajo	2.47 Bajo	12.27 Bajo	5.30 Bajo	3.58 Medio	13.82 Medio	5.51 Medio	4.64 Medio	5.98
Azcapotzalco	1.94 Medio	2.12 Medio	1.89 Medio	10.38 Medio	2.98 Medio	2.47 Medio	9.78 Medio	2.39 Medio	3.08 Medio	4.11
Benito Juárez	1.02 Alto	0.89 Alto	1.11 Alto	4.57 Alto	2.84 Alto	0.95 Alto	4.39 Alto	1.06 Alto	1.53 Alto	2.04
Coyoacán	2.15 Medio	1.72 Medio	2.16 Medio	11.95 Medio	3.10 Medio	4.68 Medio	11.93 Medio	6.06 Medio	4.37 Medio	5.34
Cuajimalpa de Morelos	2.17 Bajo	1.97 Bajo	1.76 Bajo	11.14 Bajo	2.62 Bajo	2.20 Medio	13.23 Medio	4.99 Medio	5.25 Medio	5.13
Cuauhtémoc	1.55 Medio	1.85 Medio	0.82 Medio	8.80 Medio	2.82 Medio	1.33 Medio	9.62 Medio	1.36 Medio	2.09 Medio	3.36
Gustavo A. Madero	1.94 Medio	1.89 Medio	1.85 Medio	11.36 Medio	2.74 Medio	4.85 Medio	11.26 Medio	4.14 Medio	4.34 Medio	4.93
Iztacalco	1.61 Medio	1.55 Medio	2.86 Medio	16.94 Medio	2.50 Medio	7.49 Medio	12.43 Medio	9.54 Medio	4.07 Medio	6.55

Delegación/ alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Iztapalapa	1.99 Bajo	1.67 Bajo	2.14 Bajo	15.20 Bajo	2.54 Bajo	5.46 Bajo	12.77 Bajo	3.85 Bajo	1.79 Bajo	5.27
La Magdalena Contreras	2.51 Bajo	3.28 Bajo	1.65 Bajo	15.38 Bajo	3.37 Bajo	2.00 Bajo	14.79 Bajo	2.55 Bajo	2.50 Bajo	5.34
Miguel Hidalgo	1.49 Medio	1.45 Medio	1.46 Medio	12.78 Medio	3.11 Medio	1.57 Alto	10.12 Alto	2.37 Alto	2.86 Alto	4.13
Milpa Alta	3.30 Muy bajo	5.43 Muy bajo	4.48 Muy bajo	12.59 Muy bajo	2.31 Muy bajo	3.67 Muy bajo	9.34 Muy bajo	2.42 Muy bajo	3.99 Muy bajo	5.28
Tláhuac	2.31 Bajo	2.31 Bajo	1.66 Bajo	9.30 Bajo	2.22 Bajo	3.55 Bajo	6.34 Bajo	1.73 Bajo	1.52 Bajo	3.44
Tlalpan	2.72 Bajo	2.24 Bajo	2.33 Bajo	10.10 Bajo	2.60 Bajo	2.27 Bajo	9.28 Bajo	2.87 Bajo	3.23 Bajo	4.18
Venustiano Carranza	2.37 Medio	3.27 Medio	2.85 Medio	12.72 Medio	2.71 Medio	5.50 Medio	10.33 Medio	6.26 Medio	6.53 Medio	5.84
Xochimilco	1.99 Bajo	1.72 Bajo	1.62 Bajo	10.79 Bajo	6.95 Bajo	1.82 Bajo	7.58 Bajo	1.94 Bajo	2.25 Bajo	4.07

FUENTE: Elaboración propia con datos de estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

* Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

** Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Si se observan las delegaciones/alcaldías que tuvieron niveles bajos y muy bajos en el periodo estudiado, independientemente de los porcentajes de participación de los años 2013 y 2016 (en los que todas las demarcaciones aumentaron de manera significativa sus niveles participativos), tenemos que en Tláhuac disminuyó respecto a las primeras experiencias; mientras que en La Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco no sufrió tanta variación. Y en Iztapalapa y Milpa Alta se registraron porcentajes más altos para algunos años, de hasta más de 5 % de participación. Cabe señalar que, a pesar de que Milpa Alta era la demarcación con el IDS más bajo, sus niveles participativos no fueron tan bajos, como en Tláhuac o Xochimilco, por ejemplo.

Referente a las delegaciones/alcaldías que conservaron un nivel de desarrollo medio, mejoraron sus porcentajes participativos, con excepción de Cuauhtémoc, que no tuvo variaciones significativas, salvo por las elecciones de 2013 y 2016. Recordemos que esta demarcación fue señalada por la manifestación de prácticas clientelares en la elección de CC de 2018, dejó de ser perredista en 2015 y registró el segundo porcentaje promedio más bajo de participación en la entidad después de Benito Juárez.

En cuanto a las delegaciones/alcaldías que mejoraron sus niveles de desarrollo social en el periodo estudiado, en general incrementaron el porcentaje de participación ciudadana, lo cual es más notorio en Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, mientras que en Miguel Hidalgo es menos significativo. Estas tres demarcaciones tuvieron al menos una alternancia en sus fuerzas políticas: la primera transitó del PRD a Morena; la segunda, del PAN al PRI; y la tercera, del PAN al PRD y luego a Morena. Ello indica que no necesariamente la permanencia de un partido político puede mejorar el IDS y, menos aún, que sea capaz de mantenerse en el gobierno por el uso de mecanismos como el PP por medio de vías clientelares. Esto deslindaría al PP de ser visto como un instrumento del que se sirven las fuerzas políticas para legitimarse y permanecer en los espacios de poder; más bien, representaría una posibilidad real de mejorar los espacios comunes en el nivel colonia y que, en vista de sus resultados, se legitimó a sí mismo con mayores porcentajes de participación ciudadana, pero con la gran debilidad del desconocimiento sobre su existencia y funcionamiento.

En términos generales, las delegaciones/alcaldías más participativas fueron: Iztacalco, con un promedio de participación de 6.55 %; Álvaro Obregón, con 5.98 %; Venustiano Carranza, con 5.84 %; Coyoacán, con 5.34 %; La Magdalena Contreras, con 5.34 %; Milpa Alta, con 5.28 %; e Iztapalapa, con 5.27 %. En tanto, las que menos participaron fueron Benito Juárez, con un promedio de participación de 2.04 %; Cuauhtémoc, con 3.36 %; Tláhuac, con 3.44 %; Xochimilco, con 4.07 %; Azcapotzalco, con 4.11 %; Miguel Hidalgo, con 4.13 %; y Tlalpan, con 4.18 %.

Llama la atención que la demarcación menos participativa fuera la que mantuvo un IDS alto (Benito Juárez). Este rezago participativo bien podría ser atribuido, no a la falta de interés ciudadano por participar, sino a la falta de necesidad de votar por proyectos de infraestructura, equipamiento y seguridad, pues las colonias que la componen son sobre todo de estratos poblacionales altos, lo cual implica que tienen satisfechos estos servicios. En el siguiente apartado se profundizará en este análisis.

Las otras delegaciones/alcaldías menos participativas se mantuvieron estables en sus IDS, como Azcapotzalco y Cuauhtémoc, con niveles medios; o Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con niveles bajos. De este grupo, la única que subió de categoría de nivel medio a nivel alto fue Miguel Hidalgo. Si se toman en consideración las delegaciones/alcaldías que mantuvieron un IDS alto (Benito Juárez) y uno muy bajo (Milpa Alta), y se sabe que la primera es la que menos participaba y la segunda está entre las más participativas, entonces pareciera cumplirse la premisa de que a mayor desigualdad socioeconómica mayor será la aceptación y la participación en el mecanis-

mo por parte de la ciudadanía para mejorar sus condiciones de vida. Por el contrario, cuando la desigualdad parece inexistente, la participación es imperceptible.

Además, si se presta mayor atención a Iztacalco, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza (que, por si fuera poco, son las que más participación registraron), y se sabe que han incrementado sus niveles de desarrollo social, podría pensarse que el PP contribuyó a mejorar las condiciones de sus colonias; pero no podría generalizarse a todas las demarcaciones. Para sostener categóricamente este planteamiento tendrían que investigarse otros aspectos, como la posible manipulación de las administraciones delegacionales a grupos internos para movilizar apoyos, en cada una de las tres demarcaciones, lo cual resulta una labor ardua que no podrá ser subsanada ya en esta obra.

No obstante, es congruente pensar que los sectores populares dedican más tiempo e interés a mecanismos como éste para garantizar un mejor nivel de vida en sus comunidades, por eso su participación es mayor. En cambio, como los sectores medios y, sobre todo, los altos ya tienen garantizados los servicios básicos en sus comunidades (como sucede en Benito Juárez), no repercute en mucho su falta de participación en estos ejercicios. Aquí sólo se desarrolló un breve preámbulo de cómo la inequitativa distribución de bienes y servicios puede incidir en el desarrollo y la dinámica de estos mecanismos participativos; a continuación se revisará el impacto de la asignación de recursos y los rubros en los que versaron los proyectos del PP en los niveles participativos.

RECURSOS FINANCIEROS, PROYECTOS Y PARTICIPACIÓN

En el capítulo pasado se indicó que la forma en la que se distribuían los recursos para el PP produjo una gran desigualdad entre las colonias y los pueblos originarios de la Ciudad de México. También se señaló, con base en la literatura, que cuando los montos fueron suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales que atendieran problemáticas sociales sustantivas, el PP podría generar una mayor participación de la ciudadanía.¹³ Como se dijo, en la Ciu-

¹³ Ismael Blanco, "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", trabajo presentado para el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002; Archon Fung y Erick Olin Wright (coords.), *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2001.

dad de México se asignaba 3 % del presupuesto por demarcación al PP, y esta cantidad se distribuía en partes iguales entre las colonias o los pueblos originarios de los que se conforma cada una, por lo que necesariamente existieron disparidades en el reparto.

Con el propósito de conocer el impacto de los recursos en la participación por demarcación, se contrastó el porcentaje de participación con los montos por colonia y pueblo originario. Para ello, se elaboró el cuadro 5.12, en el cual es posible apreciar los recursos que recibió cada colonia y pueblo originario para sus proyectos de 2011 a 2018, demostrando las desigualdades señaladas; además, se diferencia con el porcentaje de participación por demarcación en el mismo periodo y los promedios para cada caso.

Las colonias de Milpa Alta y Cuauhtémoc son las que recibieron el mayor presupuesto, aunque los porcentajes participativos de la segunda no fueron tan altos como los de la primera, e incluso los de otras demarcaciones con menos recursos, como Álvaro Obregón o Cuajimalpa de Morelos. Pero vale la pena analizar la relación entre la participación ciudadana no sólo con los montos sino con el tipo de proyectos que se presentaron de acuerdo con los recursos. Al respecto, en la literatura sobre el tema se ha sostenido que “mientras mayor sea el número de beneficiados con los proyectos de presupuesto participativo, más profundización en la participación ciudadana en estos mecanismos”.¹⁴

Cuadro 5.12. Presupuesto por colonia y porcentaje de participación en PP por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/ alcaldía	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	198007 2.77 %	200877 2.47 %	205855 12.27 %	217232 5.30 %	234886 3.58 %	247409 13.82 %	262254 5.51 %	284127 4.64 %	226 197 5.98 %
Azcapotzalco	308667 2.12 %	311051 1.89 %	320734 10.38 %	336214 2.98 %	366561 2.47 %	389231 9.78 %	430603 2.39 %	439815 3.08 %	354 319 4.11 %
Benito Juárez	532214 0.89 %	535226 1.11 %	620496 4.57 %	590314 2.84 %	643425 0.95 %	683205 4.39 %	724760 1.06 %	771995 1.53 %	621 369 2.04 %
Coyoacán	314870 1.72 %	319220 2.16 %	328121 11.95 %	323290 3.10 %	348249 4.68 %	355285 11.93 %	376602 6.06 %	404099 4.37 %	340 144 5.35 %
Cuajimalpa de Morelos	525424 1.97 %	524469 1.76 %	598545 11.14 %	568968 2.62 %	616427 2.20 %	669773 13.23 %	709959 4.99 %	692407 5.25 %	596 345 5.04 %

¹⁴Egon Montecinos, “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 44, junio de 2009.

Delegación/ alcaldía	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Cuauhtémoc	975 172 1.85 %	974 490 0.82 %	1 027 626 8.80 %	1 067 443 2.82 %	1 157 573 1.33 %	1 229 164 9.62 %	1 302 914 1.36 %	1 307 206 2.09 %	1 105 000 3.36 %
Gustavo A. Madero	357 307 1.89 %	352 596 1.85 %	376 190 11.36 %	380 037 2.74 %	407 510 4.85 %	428 982 11.26 %	454 721 4.14 %	484 733 4.34 %	397 332 4.93 %
Iztacalco	615 145 1.55 %	612 092 2.86 %	656 918 16.94 %	664 533 2.50 %	715 861 7.49 %	760 135 12.43 %	805 743 9.54 %	858 922 4.07 %	696 167 6.55 %
Iztapalapa	334 013 1.67 %	329 486 2.14 %	350 736 15.20 %	353 522 2.54 %	380 935 5.46 %	400 352 12.77 %	424 374 3.85 %	455 491 1.79 %	370 979 5.27 %
La Magdalena Contreras	410 321 3.28 %	417 184 1.65 %	443 191 15.38 %	447 171 3.37 %	482 922 2 %	532 511 14.79 %	564 462 2.55 %	558 737 2.50 %	471 179 5.34 %
Miguel Hidalgo	487 109 1.45 %	484 368 1.46 %	527 331 12.78 %	526 676 3.11 %	574 006 1.57 %	616 433 10.12 %	653 419 2.37 %	704 551 2.86 %	558 461 4.13 %
Milpa Alta	1 963 786 5.43 %	1 886 880 4.48 %	2 098 934 12.59 %	2 135 644 2.31 %	2 312 245 3.67 %	2 455 248 9.34 %	2 602 563 2.42 %	2 774 332 3.99 %	2 226 978 5.28 %
Tláhuac	538 430 2.31 %	570 591 1.66 %	544 587 9.30 %	562 894 2.22 %	605 629 3.55 %	644 202 6.34 %	682 854 1.73 %	638 332 1.52 %	591 179 3.44 %
Tlalpan	219 672 2.24 %	218 713 2.33 %	277 998 10.10 %	286 060 2.60 %	309 440 2.27 %	318 751 9.28 %	337 876 2.87 %	358 164 3.23 %	281 240 4.18 %
Venustiano Carranza	582 799 3.27 %	572 750 2.85 %	610 351 12.72 %	627 164 2.71 %	673 233 5.50 %	714 870 10.33 %	757 762 6.26 %	807 775 6.53 %	654 690 5.84 %
Xochimilco	472 104 1.72 %	478 507 1.62 %	483 804 10.79 %	505 550 6.95 %	543 731 1.82 %	548 490 7.58 %	581 400 1.94 %	538 932 2.25 %	510 681 4.07 %

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México, y de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2011-2018, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Por ende, se podría asumir que para las colonias que recibían menos presupuesto para sus proyectos, éstos no podrán ser significativos y, por lo tanto, tampoco tendrán un impacto o alcance representativo para la ciudadanía. Ante este escenario, el efecto que se podría esperar de los proyectos en la ciudadanía sería demasiado pobre. Para comprobar este planteamiento, se hará primero una revisión de los recursos asignados a las colonias por delegación/alcaldía y, posteriormente, se cotejará con el tipo de proyectos, por rubro, que se proponen.

Los cinco rubros sobre los que la gente puede elegir son:

- 1) Obras y servicios: por ejemplo, muros de contención y bardas; impermeabilización; pasamanos y barandales; mejora de entornos habitacionales; pintura de fachadas y cancelería; mantenimiento de cisternas y sustitución de tinacos; proyectos ecológicos; servicios urbanos brindados por los órganos político-administrativos; habilitación de espacios para mascotas.

- 2) Equipamiento: por ejemplo, centro de salud; centro comunitario; biblioteca; alarma sísmica; albergue de la tercera edad; construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos.
- 3) Infraestructura urbana: por ejemplo, alcantarillado y drenaje; guarniciones y banquetas; pavimentación y reductores de velocidad; infraestructura para personas con discapacidad; balizamiento, nomenclatura y señalización; red hidráulica; escalinatas.
- 4) Prevención del delito: por ejemplo, luminarias; módulos de seguridad y vigilancia; vehículos de seguridad; alarmas vecinales; cámaras de seguridad y vigilancia; presencia policiaca; acceso controlado a unidades habitacionales.
- 5) Actividades recreativas, deportivas y culturales: por ejemplo, canchas deportivas; gimnasio al aire libre; paquete de juegos infantiles; instalaciones y actividades para el esparcimiento cultural; espacios recreativos (áreas verdes).

En la Ciudad de México, dos rubros fueron los más votados desde que se instauró el PP: infraestructura urbana y prevención del delito. En cambio, las actividades recreativas, deportivas y culturales son las que menos votación recibieron desde que fueron incorporadas en 2013; esto no significa que la ciudadanía no haya votado por este tipo de proyectos, sino que el interés en ellos fue menor en comparación con el resto.

Cuadro 5.13. Rubro de proyectos ganadores por año en cada experiencia del PP en la Ciudad de México

Año de consulta sobre PP	Obras y servicios	Equipamiento	Infraestructura urbana	Prevención del delito	Actividades recreativas, deportivas y culturales
2011*				X	
2011**			X		
2012				X	
2013				X	
2014	X				
2015			X		
2016			X		
2017	X				
2018		X			

FUENTE: Elaboración propia con datos de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

* Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

** Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Con esta primera información se podría sustentar que, desde que se implementó el PP, fue empleado para “mejorar” las comunidades por medio de apoyar a los proyectos que satisfacen las necesidades de las colonias. Por algo, los dos rubros más votados fueron el de infraestructura urbana, que engloba alcantarillado y drenaje, banquetas, pavimentación, red hidráulica; y el de prevención del delito, con la instalación de luminarias, módulos de seguridad y vehículos de seguridad.

De hecho, una de las grandes críticas que recibió el mecanismo (además de que, en general, la participación es baja) es que éste subsanó de alguna manera las responsabilidades de las delegaciones/alcaldías, que tienen que ver también con la satisfacción de servicios básicos (redes hidráulicas, energía eléctrica, pavimentación); y se ha sostenido que para que el PP funcione debe versar sobre otros temas más apegados al rubro de actividades deportivas, recreativas y culturales. Esto es así porque la inexistente línea que divide al PP y al presupuesto público respecto a los productos emanados de ambos genera una confusión en distinguir entre los proyectos resultantes del mecanismo y las acciones propias de las delegaciones/alcaldías. Por lo que se ha argumentado que el PP es un recurso empleado para las prácticas clientelares.

No obstante, el nacimiento de este ejemplo de innovación democrática tuvo como propósito en Brasil beneficiar a las comunidades menos favorecidas a través de la participación ciudadana al tomar decisiones respecto a las necesidades de sus colonias. De este modo, el PP de la Ciudad de México también tuvo este incentivo y se demostró con los tipos de proyectos más votados, pues ahí se expresó la voluntad de las personas habitantes. En este sentido, lógicamente es prioritario subsanar la necesidad de calles alumbradas o servicios de redes hidráulicas que del acondicionamiento de juegos infantiles, por ejemplo.

Así, resulta una buena opción que el PP atienda aspectos que las administraciones de las ahora llamadas alcaldías no pueden resolver, y para ello es necesaria la participación de la ciudadanía, tanto al momento de proponer proyectos, como de votarlos y de vigilar que se ejecuten de manera oportuna. Y, dadas las desigualdades persistentes en la capital mexicana, los proyectos por demarcación varían conforme a sus necesidades.

Cuadro 5.14. Rubros de proyectos de PP ganadores por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/ alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Álvaro Obregón	Prev. del delito	Infr. urbana	Obras y serv.	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y serv.	Infr. urbana	Obras y serv.	Equipamiento
Azcapotzalco	Prev. del delito	Infr. urbana	Infr. urbana	Prev. del delito	Infr. urbana	Infr. urbana	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.
Benito Juárez	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Infr. urbana	Infr. urbana	Obras y serv.	Equipamiento
Coyoacán	Prev. del delito	Infr. urbana	Infr. urbana	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y serv.	Obras y serv.	Infr. urbana	Obras y serv.
Cuajimalpa de Morelos	Obras y serv.	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Obras y serv.	Equipamiento
Cuauhtémoc	Prev. del delito	Prev. del delito	Infr. urbana	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.
Gustavo A. Madero	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y serv.	Prev. del delito	Obras y serv.	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Equipamiento
Iztacalco	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y serv.	Infr. urbana	Infr. urbana	Obras y serv.	Equipamiento
Iztapalapa	Prev. del delito	Equipamiento	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y serv.
La Magdalena Contreras	Obras y serv.	Infr. urbana	Infr. urbana	Prev. del delito	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Obras y serv.	Equipamiento
Miguel Hidalgo	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.	Equipamiento
Milpa Alta	Equipamiento	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.	Obras y serv.	Equipamiento	Equipamiento	Equipamiento	Obras y serv.
Tláhuac	Prev. del delito	Obras y serv.	Equipamiento	Infr. urbana	Obras y serv.	Obras y serv.	Infr. urbana	Obras y serv.	Obras y serv.
Tlalpan	Prev. del delito	Prev. del delito	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Equipamiento
Venustiano Carranza	Prev. del delito	Infr. urbana	Prev. del delito	Infr. urbana	Obras y serv.	Infr. urbana	Infr. urbana	Prev. del delito	Prev. del delito
Xochimilco	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y serv.	Prev. del delito	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Infr. urbana	Equipamiento

FUENTE: Elaboración propia con datos de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

* Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

** Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Como se puede apreciar en el cuadro 5.14, la trayectoria que ha seguido el PP en la entidad desde que se realizó la primera experiencia en marzo de 2011 es que los proyectos más atractivos y, por lo tanto, más votados fueron infraestructura urbana,

prevención del delito, obras y servicios, y equipamiento, en tanto que el que no tuvo ninguna presencia fue el de actividades recreativas, deportivas y culturales. Por lo tanto, si se cambiaran los rubros y se hicieran más adecuados a este último, como se ha propuesto, entonces en lugar de mejorar la participación más bien disminuiría.

Ahora bien, cada vez fue más notoria la preferencia ciudadana sobre proyectos del rubro de equipamiento y, en específico, sobre la adquisición de calentadores solares o de paso. Este tipo de proyectos resultaron atractivos porque beneficiaron no directamente a la colonia respecto a su mejoría, pero sí a sus habitantes de manera individual, ya que el reparto de dichos calentadores (sobre todo los solares) implicó un ahorro en el consumo de gas (pues no es necesario ocuparlo para tomar una ducha, por ejemplo) y eso impacta benéficamente en la economía de la sociedad. Por ende, es innegable lo atrayente de este tipo de proyectos, que ganaron en nueve de las 16 alcaldías en 2018.

Llama la atención también que en casi todas las demarcaciones, con excepción de Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta, ganaron proyectos del rubro de prevención del delito, que es, junto con infraestructura urbana, el de mayor afluencia. Esto indica que la necesidad de mejorar la seguridad pública resulta primordial para una buena parte de habitantes de las demarcaciones. Asimismo es notorio que en los últimos cuatro años (2015 a 2018) cada vez se votaron menos proyectos de prevención del delito y más de infraestructura urbana y de obras y servicios (y, en 2018, de equipamiento), lo cual podría ser asociado con una disminución de delincuencia e inseguridad.

En Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, cuyas administraciones anteriores habían sido perredistas y durante las cuales se votó principalmente por proyectos de prevención del delito, a partir del ascenso de Morena este rubro dejó de estar a la cabeza y se enfocaron, sobre todo, en los de obras y servicios e infraestructura urbana.

También es notorio que Iztapalapa sea la demarcación en la que más veces prevaleció este rubro, y es que ahí la inseguridad constituye un problema de primer orden en el nivel de entidad. En este tenor, resulta indispensable aproximar una reflexión hacia la posibilidad de que la ciudadanía que participe en este mecanismo realmente lo hace con el objetivo de incidir en la toma de decisiones para atender las necesidades de sus comunidades, lo cual sería ideal para mejorar igualmente los niveles participativos.

Además, pareciera que los recursos no influyeron tanto en los proyectos que se desarrollaron y votaron por delegación/alcaldía. Por ejemplo, Álvaro Obregón, que re-

cibió poco más de doscientos mil pesos por colonia, generó y votó por proyectos de rubros similares al resto de las demarcaciones, aun cuando fue la del monto menor. Pero, a pesar de ello, sí incrementó el número de votantes en las últimas experiencias respecto a las primeras. Por lo tanto, para realizar un análisis más exhaustivo y preciso, se revisarán con mayor profundidad únicamente cuatro demarcaciones: las dos con los porcentajes participativos más alto y más bajo en promedio (Iztacalco y Benito Juárez, respectivamente) y las dos con la mayor y la menor cantidad de recursos en promedio (Álvaro Obregón y Milpa Alta, respectivamente). Por la información con la que se cuenta en esta investigación se revisarán con más detalle los proyectos de 2014 en adelante, pues de los anteriores no se tienen datos específicos.

Iztacalco es la demarcación que registró el mayor porcentaje de participación ciudadana, alcanzando casi 7 % en promedio, presentando su nivel más alto en 2013, cuando votaron 656 918 ciudadanas y ciudadanos. Se compone de 55 colonias, que recibieron 696 167 pesos en promedio para el desarrollo de sus proyectos en el periodo estudiado. Durante las primeras cuatro experiencias (las dos de 2011, la de 2012 y la de 2013) el rubro más votado fue prevención del delito; en tanto que en los años posteriores ganarían los de obras y servicios e infraestructura urbana y, en 2018, equipamiento.

En 2014, el proyecto correspondiente a pintura de fachadas y cancelería fue el que más votos tuvo (5 011), seguido del de guarniciones y banquetas (2 480). Ese año se asignó un total de 36 549 341 pesos, que dividido entre las 55 colonias dio 664 533 para cada una. Luego, en 2015, el más votado fue guarniciones y banquetas (con 4 555 votos), seguido por el de construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (con 4 522 votos); el primero de infraestructura urbana y el segundo de equipamiento. Ese año cada colonia recibió 715 861 pesos.

Para 2016, el proyecto mejor votado fue el de red hidráulica (con 9 866 votos), y el segundo, el de construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos, como en 2015 (con 7 139 votos). Las colonias recibieron ese año 760 135 pesos. En 2017, el proyecto más votado tuvo que ver con la mejora de entornos habitacionales (con 14 014 votos), seguido, nuevamente, por el de red hidráulica (con 9 093 votos); y cada colonia recibió 805 743 pesos. Finalmente, en 2018, las colonias recibieron 858 922 pesos, y la mayoría de los proyectos ganadores versaron sobre la adquisición de calentadores solares y de paso.

Lo primero que se observa con este desglose sobre Iztacalco es que constituye una demarcación con un IDI medio en la que aún es necesaria la provisión de servicios básicos, como el de la red hidráulica, propuesto y votado por sus habi-

tantes un par de ocasiones, o el de guarniciones y banquetas, en el que también la ciudadanía insistió. Además de que la adecuación y construcción de espacios públicos igualmente ha sido recurrente. Los dos primeros tipos de proyectos corresponden a las necesidades básicas y primordiales de la demarcación, y por el gran alcance de su naturaleza (también gracias a la cantidad de recursos que corresponden por colonia), sin duda, las colonias se vieron beneficiadas por ellos.

Benito Juárez, por su parte, es la que tuvo el menor porcentaje de participación ciudadana promedio de la entidad, con sólo 2.04 %. Sin embargo, por su número de colonias (64), los recursos que corresponden a cada una oscilaron entre 500 000 y 700 000 pesos; monto un poco más bajo que el de Iztacalco, a pesar de que la primera tiene casi diez colonias más. Hasta 2014, los proyectos más votados en la demarcación fueron del rubro prevención del delito, mientras que en 2015 y 2016 ganaría infraestructura urbana, en 2017, obras y servicios, y, en 2018, equipamiento.

En 2014, el proyecto más votado, por mucho, fue el de luminarias (1 018 votos) y luego el concerniente a construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con 497 votos). Ese año cada colonia obtuvo 590 314 pesos. En 2015, pavimentación y reductores de velocidad se llevó la mayor cantidad de votos (927), seguido por construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (666 votos); para ese entonces, las colonias recibieron 643 425 pesos. En 2016, la ciudadanía votó sobre todo por proyectos de pavimentación y reductores de velocidad (8 002 votos) y luego por balizamiento, nomenclatura y señalización (2 372 votos); cada colonia tuvo un presupuesto de 683 205 pesos. En 2017 votaron por proyectos de servicios urbanos brindados por los órganos político-administrativos (con 1 111 votos), seguidos por pavimentación y reductores de velocidad (con 766 votos); las colonias percibieron 724 760 pesos. Por último, en 2018 recibieron 771 995 pesos y el tipo de proyecto mejor votado fue el de construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos.

A diferencia de Iztacalco, Benito Juárez mantuvo un IDI alto en el periodo revisado, siendo la única que se encuentra en estas condiciones. Precisamente por eso se esperaría que sus habitantes no tuvieran que proponer proyectos de servicios básicos, sino de actividades deportivas, recreativas y culturales, pero no es así. El tipo de proyectos más votados en esta demarcación fueron pavimentación y reductores de velocidad y, en algún punto, luminarias. Pero, nuevamente, en comparación con Iztacalco, en Benito Juárez votó mucha menos gente, a pesar de la similitud de recursos recibidos para sus proyectos. Entonces, se confirma

que, en efecto, la ciudadanía de esta demarcación no se interesó o no se ocupó en participar en el PP porque, a diferencia de otros lugares con más rezago social, estos proyectos no son tan necesarios o indispensables; o también porque, como panistas, no les interesa legitimar un mecanismo promovido por un partido opositor a sus intereses de clase.

Respecto a Álvaro Obregón, demarcación que menos recursos recibió por colonia, tenemos que su promedio de participación fue de 5.98%. Es la que más participa en el mecanismo, después de Iztacalco, a pesar de que sus recursos por colonia oscilaron entre 100 000 y 200 000 pesos, ya que para 2018 se conformaba de 259 colonias. En ella se votó alternadamente por proyectos de prevención del delito, infraestructura urbana y obras y servicios, sobre todo; siendo que de 2011 a 2013 en dos ocasiones fue el de prevención del delito el rubro más apoyado.

En 2014, el tipo de proyecto que se votó más fue el de luminarias (con 3 590 votos), y luego el de construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con 1 310 votos) y el de gimnasio al aire libre (con 1 269 votos); ese año las colonias contaron con un monto de 217 232 pesos. En 2015, el proyecto con más votos fue construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (con 4 542), seguido por el de mejora de entornos habitacionales (con 2 295 votos), además de pavimentación y reductores de velocidad (con 2 114 votos); y cada colonia obtuvo 234 886 pesos. Para 2016, el tipo de proyecto más votado fue nuevamente el de construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (con 24 306 votos), seguido de pavimentación y reductores de velocidad (con 10 541 votos) y red hidráulica (con 9 049 votos); y con 247 409 pesos por colonia. En 2017, el tipo de proyecto más votado fue el de mejora de entornos habitacionales (con 10 234 votos), después el de red hidráulica (con 5 805 votos) y el de edificaciones y espacios públicos donde se proporcionan servicios de bienestar social (con 5 255 votos); ese año recibieron 262 254 pesos por colonia. En 2018, cada colonia percibió 284 127 pesos, y la mayoría de los proyectos fueron sobre la adquisición de calentadores solares.

Lo distintivo de Álvaro Obregón es que los proyectos más votados fueron más plurales. El votado con mayor recurrencia, aunque no con mucha diferencia respecto al resto, fue el de construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos, y luego los de pavimentación y reductores de velocidad y red hidráulica; pero también tuvieron éxito proyectos como gimnasio al aire libre y edificaciones y espacios públicos donde se proporcionan servicios de bienestar

social. Esto habla de la complejidad y la heterogeneidad de la demarcación en su interior, ya que es una de las que más desigualdad social presentan. Por eso proliferaron proyectos tanto para la satisfacción de servicios públicos (pavimentación y red hidráulica) como de esparcimiento y recreación (gimnasios).

Es una demarcación que se pudo dar el lujo de votar mucho por proyectos del rubro de actividades recreativas, deportivas y culturales, pero que asimismo encontró la oportunidad de cubrir lo indispensable de sus colonias menos favorecidas a través del PP. Además, la votación por cada rubro fue más dispersa entre los distintos tipos de proyectos, a diferencia de Iztacalco y Benito Juárez, donde los votos se concentraron sobre un tipo específico. A pesar de que el monto que recibió cada colonia fue menor que en el resto de la Ciudad de México, sus proyectos no estuvieron tan alejados de los de las dos demarcaciones revisadas previamente.

Y, en cuanto a Milpa Alta, fue la demarcación con la mayor cantidad de recursos por colonia, recibiendo hasta más de dos millones cada uno de los 11 pueblos originarios y la colonia que la conforman. A la par, fue una de las que más participó en el PP, con un promedio de 5.28 %, siendo así la cuarta demarcación más participativa de la entidad. En ésta se votaron sobre todo dos rubros de proyectos: equipamiento y obras y servicios. En marzo de 2011 se votó mayoritariamente por proyectos de equipamiento, lo mismo que de 2015 a 2017; y en noviembre de 2011, de 2012 a 2014 y en 2018, por obras y servicios.

En 2014, los proyectos más votados fueron pintura de fachadas y cancelería (con 1 050 votos) y construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con 1 040 votos); cada pueblo originario y la colonia recibieron 2 135 644 pesos. En 2015, el tipo de proyectos más votados nuevamente fueron los de construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con 2 939 votos), y su colonia y pueblos percibieron 2 312 245 pesos. Para 2016, la ciudadanía votó sobre todo por construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos una vez más (con 4 811 votos), seguido por servicios urbanos brindados por los órganos político-administrativos (con 1 232 votos); ese año le fueron otorgados 2 455 248 pesos a su colonia y pueblos originarios. En 2017 se votó mayoritariamente por el tipo de proyectos de edificaciones y espacios públicos donde se proporcionan servicios de bienestar social (con 1 714 votos); cada pueblo/colonia obtuvo 2 602 563 pesos. Y, para 2018, recibieron 2 774 332 pesos, y votaron por los de construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos.

Llama la atención que, para esta demarcación, la prioridad de la participación ciudadana se concentró en la rehabilitación de los espacios públicos; especial-

mente cuando se mantuvo con un IDS bajo en el periodo estudiado y cuenta con una gran cantidad de recursos. Podría haberse esperado que en ella se generaran más proyectos de red hidráulica, pavimentación y luminarias, sobre todo porque se caracteriza por ser semirural y los servicios públicos son una necesidad de primer orden. No significa que no se propongan o voten este tipo de proyectos (en particular los de luminarias), pero no son los que obtienen más apoyo.

En Milpa Alta sobresalieron triunfos de proyectos como cambiar el techo de lámina de la casa de cultura Tlacoyuca y las butacas; o la ampliación del terreno del cementerio del pueblo de San Antonio Tecomitl; o la remodelación del kínder Xicomulco; o la construcción de un auditorio en el patio de la escuela Sierra Leona, o de un aula digital e interactiva en la Escuela Secundaria Federal No. 334.¹⁵ Es decir, son proyectos de equipamiento, sobre todo, mucho más grandes y ambiciosos que los del resto de las demarcaciones, precisamente por los recursos de los que disponen, pero que no modifican su situación de marginalidad ni su bajo desarrollo social. ¿Será entonces que hay una mala planeación de la ciudadanía que participa presentando propuestas? Resulta complejo aventurar una respuesta a este interrogante.

En suma, el análisis de estas cuatro demarcaciones arroja conclusiones importantes. En primer lugar, comparar a la más y a la menos participativas (Iztacalco y Benito Juárez, respectivamente) fue una clara muestra de que los recursos económicos no contribuyeron tanto a generar más o menos participación, porque ambas recibieron casi la misma cantidad de presupuesto por colonia, y la diferencia entre los niveles participativos fue abismal. En cambio, se comentó que la falta de interés de participar por parte de la ciudadanía de Benito Juárez se debía a otros factores, como no tener la necesidad de que los proyectos se desarrollen, o no sentirse motivada, porque el mecanismo fue propuesto por el PRD, y no por el PAN.

En segundo lugar, el análisis de las demarcaciones con más y menos recursos confirma que éstos tampoco hacen la diferencia en los niveles participativos. Álvaro Obregón y Milpa Alta tienen porcentajes de participación similares; de hecho, la que recibió mucho menos recursos participó en mayor medida que la que recibió más. A pesar de que los proyectos ganadores también tuvieron un alcance distinto entre una y otra, los recursos tampoco fueron necesarios para mejorar el desarrollo social de las demarcaciones; en este sentido, Álvaro Obregón elevó

¹⁵Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de las Actividades realizadas para la Organización y Desarrollo de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, septiembre de 2018.

su IDS de bajo a medio (aunque esto puede deberse a otros factores y no absolutamente al PP), sin embargo, Milpa Alta no, sigue siendo bajo, aun cuando sus proyectos son de mayor envergadura, pero pareciera que con una orientación distinta a la de mejorar su desarrollo social.

Otro asunto asociado con los recursos del PP es que no fue realizada la totalidad de proyectos, lo cual impactó en los niveles de participación. Los proyectos son elegidos por la ciudadanía durante las consultas sobre PP y deben ser ejecutados el año inmediato a la elección.

De los 1 792 proyectos que resultaron ganadores en la consulta de 2015, la mitad de las delegaciones no había reportado ningún tipo de avance hasta agosto de 2016, siendo que los recursos debían ejercerse a más tardar el 31 de diciembre. Ahora bien, la incorporación de la Contraloría General y las contralorías internas en la vigilancia de los recursos y los proyectos del PP permitió dar seguimiento a este mecanismo, y a pesar de que las anomalías del ejercicio del presupuesto de 2016 fueron atendidas por la Contraloría General, que inició procedimientos administrativos para sancionar a las autoridades delegacionales, no fueron revelados los nombres de los infractores.¹⁶

Previo a la incorporación de estos actores, el nivel de impunidad era más alto, pues dichas faltas quedaban sin castigarse. Tan sólo en 2015, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal reportó que, en las 16 delegaciones, 20 % de los proyectos ganadores no se ejecutó y 38 % no se concluyó. Todos estos escenarios obligaron a especular en torno al desvío de recursos por parte de las administraciones delegacionales,¹⁷ debido a la discrecionalidad con la que se llegaron a manejar los montos.

La aparición de la Contraloría General, la Auditoría Superior y la Secretaría de Finanzas, en 2016, hizo la diferencia para la consulta de ese año. Si se revisan los números de los proyectos votados en 2016 y que debían ejecutarse en 2017, la situación mejoró, pues de los 1 812 proyectos ganadores, 15 no se habían concluido o ejecutado porque: en dos casos se cambió de proyecto, implicaban un área ecológica restringida (uno de ellos), eran inviables legalmente (dos de ellos) y por inconformidades entre integrantes del CC y personas vecinas (10 casos). El desglose se muestra en el cuadro 5.15.

¹⁶ Alberto Acosta, "Incumplen 8 delegados en obras vecinales", *Reforma*, sección Ciudad, 24 de agosto de 2016, en <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=923087&md5=21dc4f5dbd0f5383753747897dd29a58&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=b5cd4efefc84f31dce45588cbe29c62b>>, [consulta hecha el 15 de febrero de 2018].

¹⁷ María Montoya Aguirre, "Presupuesto ni participativo ni transparente", *Nexos*, sección La Brújula, 14 de marzo de 2017, en <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>>, [consulta hecha el 15 de febrero de 2018].

Cuadro 5.15. Desglose de proyectos ganadores, concluidos y no concluidos por demarcación en 2016

Demarcación	Proyectos ganadores (publicados)	Proyectos concluidos	Proyectos no concluidos
Álvaro Obregón	249	249	0
Azcapotzalco	111	111	0
Benito Juárez	64	64	0
Coyoacán	153	152	1
Cuajimalpa de Morelos	43	43	0
Cuauhtémoc	64	60	4
Gustavo A. Madero	232	232	0
Iztacalco	55	54	1
Iztapalapa	293	293	0
La Magdalena Contreras	52	52	0
Miguel Hidalgo	88	86	2
Milpa Alta	12	12	0
Tláhuac	58	58	0
Tlalpan	178	175	3
Venustiano Carranza	80	80	0
Xochimilco	80	76	4
Total	1 812	1 797	15

FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, *Observatorio Ciudadano. Presupuesto participativo Séptima sesión ordinaria*, noviembre 2018 [versión PPT].

Prácticamente más de 90 % de los proyectos se llevaron a cabo, mientras que de los votados en 2017 y que debían ejecutarse en 2018 nuevamente bajaron las cifras. De los 1 812 proyectos que se publicaron, al 10 de octubre de 2018 se habían concluido sólo 384, es decir, 21 %; en tanto que 1 428 (79 %) estaban pendientes.¹⁸

¹⁸ Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, *Observatorio Ciudadano. Presupuesto participativo Séptima sesión ordinaria*, noviembre 2018 [versión PPT].

Cuadro 5.16. Desglose de proyectos ganadores, concluidos y no concluidos por demarcación en 2017

Demarcación	Proyectos ganadores (publicados)	Proyectos concluidos	Proyectos no concluidos
Álvaro Obregón	249	193	56
Azcapotzalco	111	49	62
Benito Juárez	64	0	64
Coyoacán	153	28	125
Cuajimalpa de Morelos	43	4	39
Cuauhtémoc	64	1	63
Gustavo A. Madero	232	51	181
Iztacalco	55	0	55
Iztapalapa	293	6	287
La Magdalena Contreras	52	15	37
Miguel Hidalgo	88	0	88
Milpa Alta	12	2	10
Tláhuac	58	18	40
Tlalpan	178	3	175
Venustiano Carranza	80	5	75
Xochimilco	80	9	71
Total	1812	384	1428

FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, *Observatorio Ciudadano. Presupuesto participativo Séptima sesión ordinaria*, noviembre 2018 [versión PPT].

Si bien las demarcaciones tenían hasta el 31 de diciembre de cada año para ejercer los recursos y ejecutar sus proyectos, muchas veces todo este desarrollo resultaba muy disparejo y poco efectivo para que fueran cubiertos a lo largo del año. Los datos del cuadro 5.16 son con fecha de corte a octubre, pero para diciembre se incrementó esta cantidad. En palabras del director de Organizaciones de Participación Ciudadana del IECM, Rodian Rangel Rivera, “el primer trimestre es de una inoperancia total. [...] Lo que nosotros empezamos a notar a partir del séptimo mes es justamente que se empiezan a ejecutar los proyectos. Cada alcaldía te dirá sus razones para empezar a operar, yo entiendo que son muchas veces criterios administrativos, de operación de los propios programas institucionales y administrativos de cada alcaldía”.¹⁹ Asimismo, pareciera que hubo un problema de irresponsabilidad de los actores encargados de este mecanismo.

¹⁹ Fragmento de entrevista a Rodian Rangel Rivera, director de Organizaciones de Participación Ciudadana del IECM, efectuada en instalaciones del IECM el 11 de enero de 2019.

En este rezago de la ejecución de los proyectos, Milpa Alta tuvo varios problemas, ya que éstos son más ambiciosos y complejos, precisamente porque cuentan con una mayor cantidad de recursos respecto al resto de la entidad. Es decir, no resulta lo mismo construir una casa de cultura que una banqueta en determinadas calles. Otros investigadores²⁰ han demostrado algo similar, donde la premisa es que, a mayores recursos financieros, menor la implementación de los proyectos del PP. En Milpa Alta, tan sólo para los proyectos ganadores de 2017, únicamente se habían ejecutado dos de los 12 (a octubre de 2018), pero en comparación con Benito Juárez, que de los 64 no se había realizado ninguno, o Iztacalco y Miguel Hidalgo, que se encontraban en las mismas circunstancias, sí existe una diferencia significativa.

En este sentido, tenía razón Rodian Rangel cuando señalaba que la irresponsabilidad de los actores (en este caso políticos) es uno de los principales inconvenientes, precisamente por casos como los enunciados. En cambio, hay otras demarcaciones, como Álvaro Obregón (sobre todo, con 78 % de proyectos concluidos) y, en menor medida, Azcapotzalco (con 44 %), que, para este año revisado, habían puesto una mayor voluntad para concluirlos.

A raíz de lo anterior, sobresalen otros dos problemas:

[Uno, que] la ciudadanía finalmente no ve resultados, entonces eso y, por otro lado, [dos] que no hay un mecanismo real que la ley sí lo prevé: la sanción. Pero no existe ese mecanismo real e inclusive la cuestión social no es fuerte porque sí existen ciudadanos que reclaman y que buscan la manera de decir: “oye, a quién acudo porque, mira, estamos a tal fecha y ya pasó definitivamente todo el año y el proyecto en el mejor de los casos se hizo mal, se medio terminó o de plano no lo hicieron”. Entonces tenemos un problema de que no existe una sanción a la no ejecución.²¹

Se podría decir que tantas afrentas en torno a los recursos del PP no favorecen sino más bien perjudican la participación ciudadana. Impiden el florecimiento de una confianza de la ciudadanía en el mecanismo y en los actores e instituciones involucrados. Abonan a la incertidumbre y al descontento y mutilan la posibilidad

²⁰Egon Montecinos, “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay”, *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. XXI, núm. 2, 2014, pp. 349-376.

²¹Fragmento de entrevista a Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo, jefa de Departamento de Procedimientos de Participación Ciudadana del IECM, efectuada en instalaciones del IECM el 11 de enero de 2019.

de que la ciudadanía se involucre votando por los proyectos y, aún más, que los proponga e intente deliberar en torno a las necesidades de su comunidad.

Pero, si se continúa el análisis con los datos de 2017 y 2018 y se contrasta con los porcentajes participativos promedio por demarcación, se tienen conclusiones interesantes. Iztacalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Tlalpan no concluyeron sus proyectos exitosamente en los dos años (en 100 % o cerca de este porcentaje). Miguel Hidalgo en esos años era panista y luego morenista, y Benito Juárez, que también se retrasó en la ejecución de los proyectos que ganaron en 2017, panista; mientras que Cuauhtémoc y Tlalpan ya eran gobernadas por Morena, e igual Iztacalco, pero desde 2018. Si estos casos se contrastan con las únicas dos demarcaciones que han sido gobernadas sólo por el PRD en el periodo estudiado, tanto en Coyoacán como en Venustiano Carranza el nivel de cumplimiento es más alto. Sin embargo, como solamente se cotejaron dos años, es muy arriesgado asumir que el color de los partidos políticos en cada demarcación influye en la ejecución de los proyectos; aunque, independientemente de ello, la voluntad política sí juega un papel de primer orden.

Entonces, ¿cómo impacta este problema en la participación ciudadana? Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Iztacalco y Tlalpan reflejaron el mayor rezago en los dos años revisados. De éstas, ya se dijo que Iztacalco era la del mayor porcentaje de participación promedio, no obstante, si se comparan los resultados de 2017 y 2018, en los que no se ejecutaron adecuadamente los proyectos, tenemos que en esta demarcación bajó la participación, de 9.54 % en 2017 a 4.07 % en 2018. En 2017 quedó sin ejecutarse un proyecto, pero en 2018 ninguno de los 55 se había realizado.

En las demás demarcaciones, la participación subió un poco. En Cuauhtémoc, de 1.36 a 2.09 %; en Miguel Hidalgo, de 2.37 a 2.86 %; y en Tlalpan, de 2.87 a 3.23 %. En la primera, habían quedado cuatro proyectos sin concluir en 2017, mientras que en 2018 sólo se ejecutó uno; esta demarcación es la que menos participa después de Benito Juárez. En la segunda, se registraron dos proyectos no concluidos en 2017, y en 2018 no se había realizado ninguno. Y, en la tercera, fueron tres no concluidos en 2017, en tanto que, en 2018, 175 de un total de 178 proyectos. Estas dos cuentan con porcentajes medios (con base en la clasificación del primer apartado), con poco más de 4 % promedio en cada una.

Cuadro 5.17. Porcentajes de participación ciudadana en Cuauhtémoc, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Tlalpan (2017 y 2018)

Delegación/alcaldía	2017	2018	Promedio
Cuauhtémoc	1.36	2.09	3.36
Iztacalco	9.54	4.07	6.55
Miguel Hidalgo	2.37	2.86	4.13
Tlalpan	2.87	3.23	4.18

FUENTE: Estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2016 y 2017, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

Ahora bien, sobresale asimismo el caso de Álvaro Obregón, la cual tuvo el mayor nivel de cumplimiento respecto a la conclusión de sus proyectos, y fue una de las demarcaciones con la participación más alta. A pesar de ello, por los pocos datos con los que se cuenta no se pueden generar aproximaciones tan certeras, especialmente cuando en algunas demarcaciones aumentó la participación ciudadana. No obstante, hasta antes de 2016, con la conformación del Observatorio Ciudadano, se detectó un incumplimiento de ejecución más elevado y esto pudo haber impactado también en la participación, pues ya se dijo que muchas de las demarcaciones mostraron una mejora en sus porcentajes participativos de las últimas experiencias respecto de las primeras. Sólo en Benito Juárez, La Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tláhuac fue imperceptible una mayor participación (salvo por las experiencias de 2013 y 2016).

Otro aspecto latente en los proyectos del PP, y que buscó fortalecer la participación ciudadana, fue el de las buenas prácticas. Éste es relativamente sencillo, y consiste en reconocimientos a los proyectos participativos destacados, en los que se premian a las mejores y más innovadoras propuestas de cada demarcación por año. En el PP que se ha implementado en algunas provincias y municipios de Argentina también hay una concepción y una adopción de buenas prácticas con el propósito de generar un involucramiento activo y un mayor compromiso con este mecanismo, más allá de ir a votar por los proyectos.

De 2016 (con base en la experiencia del PP de 2015) a 2018 se otorgó dicho reconocimiento a través de la emisión de una convocatoria dirigida a habitantes, ciudadanía, osc y órganos de representación ciudadana de la Ciudad de México que participaran en la presentación de proyectos, y que hayan resultado ganadores durante las consultas ciudadanas. El premio consistió en un reconocimiento e incentivo económico a las personas ganadoras del concurso por sus proyectos

(25 000 pesos a cada uno), de los cuales se eligieron uno de cada delegación/alcaldía, por lo que resultaron 16 ganadores anualmente. El requisito fue haber registrado proyectos novedosos para el PP.

El cuadro 5.18 enlista a las personas ganadoras de las buenas prácticas del PP cuyos proyectos se ejecutaron en 2016, 2017 y 2018, así como los nombres de dichos proyectos. De acuerdo con sus títulos, algunos parecen muy innovadores y novedosos, como los huertos en casa y sustentables; pero otros, como los calentadores solares, son propuestas comunes que se pueden encontrar en todas las demarcaciones en los últimos dos años.

Cuadro 5.18. Presupuesto por colonia y porcentaje de participación en PP por delegación/alcaldía (2011-2018)

Delegación/alcaldía	Nombre del proyecto, ganador (2016)	Nombre del proyecto, ganador (2017)	Nombre del proyecto, ganador (2018)	Nombre del proyecto, ganador (2019)
Álvaro Obregón	Reconocimiento declarado desierto	Centro Interactivo Equipamiento 2da. Etapa (Karen Araceli Ortiz Vilchis)	Aparatos de gimnasia para personas con discapacidad (Alejandra Hernández Canchola)	Casa del adulto mayor colonia La Mexicana (Claudia Arriaga Soto)
Azcapotzalco	Sistema de riego de agua tratada para parques y camellones (Melchor Manuel Jarillo Yáñez)	Calentadores Solares, Medio Ambiente (Francisco Javier Ramírez Hernández)	Calentadores solares en la colonia San Marcos 1a. Etapa (Sandra Valdés Mendoza)	Salvando los ahuehuetes de nuestro Parque Revolución (Graciela Irene Vázquez Fabris)
Benito Juárez	Reconocimiento declarado desierto	Balizamiento y Termoplástico (Teresa Marisela Ponce Ríos)	Alimentando mantos acuiferos (más agua para mi colonia) (María Eugenia Niño Rincón)	Instalación de un gimnasio al aire libre para discapacitados y personas de la tercera edad (Julio César Silva Juárez) y Construcción de una zona para perros (Gabriela A. Ardura Márquez)
Coyoacán	Válvulas aliviadoras de presión de aire (Guillermina Serrano Vargas)	Ambiente digno para todos (María Elena Bautista Espinosa De los Monteros)	Captación pluvial (Abraham Canales Espinoza)	Huerto comunitario en la casa comunitaria Pedregales (Blanca González Martínez)
Cuauhtémoc	Centro cultural sobre ruedas (María Cristina Zaragoza Lemus)	Vamos de pintura en tu casa (José Alberto Arteaga Uroza)	Oficios al rescate (Joel León Olguín)	Recorriendo el barrio juntos para mejorarlo (Sergio González Zepeda)
Cuajimalpa de Morelos	Reconocimiento declarado desierto	Adquisición de mobiliario para la casa de adulto mayor (Rogelio Saucedo González)	Kit ecológico (Perla Patricia Flores Pérez)	Salón Virtual para la comunidad del adulto mayor (Jaime Francisco López Morales)
Gustavo A. Madero	Creación de un espacio para la recreación de adultos mayores y fomento de la participación ciudadana (Yolanda León Vargas)	Descanso adulto mayor (Iris Elizabeth de la Cruz Velázquez)	Reconocimiento declarado desierto	Reestructuración del tejido social, construcción del centro lúdico multifuncional para la asistencia de personas en situación de calle (Julio César Aguilar Hernández)

(Continúa)

Delegación/ alcaldía	Nombre del proyecto, ganador (2016)	Nombre del proyecto, ganador (2017)	Nombre del proyecto, ganador (2018)	Nombre del proyecto, ganador (2019)
Iztacalco	Calentadores solares de aguas sustentables. Energía renovable en tu hogar (Alejandro Reyes Jasso)	Agua limpia en San Miguel (Verónica Díaz Clavellina)	"Tlaloc-Tlaloc" ahorra el agua y beneficia a tu economía (Miguel Raúl González Muciño)	Reconocimiento declarado desierto
Iztapalapa	Reconocimiento declarado desierto	Rehabilitación y recuperación de la biblioteca "Héctor Marcovich" con aula virtual y adaptación para cocina (Ana Patricia Martínez Díaz)	Orquesta juvenil (Aurora Sarahi Gil Aldana)	Continuidad de guarniciones y banquetas con rampa para discapacitados (Victor Isaac Verdi Chavero) y Espacio digno para jugar, ejercitar y convivir (Lourdes Puebla Sánchez)
La Magdalena Contreras	Por un desarrollo social y urbano (José Romero Mendoza)	Agua caliente para todos (María de la Luz Romero Molina)	Talleres de arte en la Magdalena (Andrea Vázquez Segovia)	Explanada deportiva El Ocotil 2a. Etapa (Irene Zárate Millán)
Miguel Hidalgo	Reconocimiento declarado desierto	"Barranca Barrilaco". Terminación de andadores (Marcela Gabriela Álvarez Mardones)	Celdas acuáticas para captar agua pluvial y repartirla por medio de canales por las áreas verdes (Maribel Bernal Del Fierro)	Reconocimiento declarado desierto
Milpa Alta	Reconocimiento declarado desierto	Reconocimiento declarado desierto	Reconocimiento declarado desierto	Techado plaza cívica (Ángel Federico Estrada López)
Tláhuac	Reconocimiento declarado desierto	Equipamiento de espacios públicos (Cristina Pacheco Hernández)	Reconocimiento declarado desierto	Gimnasio al aire libre infantil (María de Jesús Suárez Méndez)
Tlalpan	Skate Park Chicoacán (Ana Karen Landeros Hernández)	Captador de agua para toda la colonia Tepetlica el alto (Bertha Martínez Hernández)	Urbanizarte (Nayeli Martínez Salazar)	EdubilityMx: rodando ando (Naomi Herrera de la Cueva)
Venustiano Carranza	Reconocimiento declarado desierto	Huertos sustentables en la Colonia Álvaro Obregón (Martha Angélica Flores Cuevas)	Parque de bolsillo "La Curva" (Sergio Martínez Casanova)	El arte, el deporte y la cultura como medio para la prevención del delito (Victor Manuel Trejo Galán)
Xochimilco	Reconocimiento declarado desierto	Huertos en tu casa (Juan José Ángeles Guerrero)	Siembra de agua (Licet Yunuen Alvirde Becerril)	Construcción de la estructura del soporte del tronco del Sabino y reconstrucción del muro de su jardinera (Marco Cristóbal Sandoval Chávez)

FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en <www.iedf.org.mx>, y de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Se hizo un rastreo rápido de los nombres de las personas ganadoras, y los pertenecientes a Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y La Magdalena Contreras de las personas premiadas de 2017 tenían (o habían tenido) un vínculo laboral con sus administraciones delegacionales respectivas al momento de recibir el premio. Lo mismo Miguel Raúl González Muciño, quien fue colaborador del PRD en la

V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y Alejandro Reyes Jasso, de Iztacalco, quien fue denunciado en 2013 por compra y coacción del voto para favorecer a una planilla de CC en su colonia. En tanto que Graciela Irene Vázquez Fabris, Víctor Isaac Verdi Chavero y Melchor Manuel Jarillo Yáñez fungían como coordinadores (los dos primeros) y miembro (el tercero) de CC delegacionales de Azcapotzalco e Iztapalapa al momento de recibir el premio. Además, se ha puesto en evidencia la cooptación de líderes vecinales para trabajos en las delegaciones.²²

Con esta información se podría evidenciar la incidencia de las administraciones delegacionales, ahora alcaldías (específicamente en manos del PRD), y de la entonces ALDF en el PP, por ejemplo, a través de las buenas prácticas. Empero, como no es significativa la intromisión de manera generalizada, en beneficio de líderes de las colonias con el objetivo de que este partido se viera beneficiado en la arena electoral y pudiera ascender políticamente, no es factible tomarlo como un suceso generalizado y en su totalidad.

Por último, resulta complicado saber si las buenas prácticas han generado mayores índices de participación ciudadana *per se*. En líneas arriba se señaló que, desde 2015, muchas de las demarcaciones (excepto cuatro) mostraron una mejora en sus porcentajes participativos en las votaciones, pero esto debe ser producto de una combinación de factores en la que, probablemente, las buenas prácticas influyan. En general, mucha gente todavía desconoce el PP y, más aún, por ser más reciente, este concurso.

DIFUSIÓN, ASAMBLEAS CIUDADANAS Y PARTICIPACIÓN

La difusión y la convocatoria que se le hacen al mecanismo son importantes para que haya un conocimiento del mismo y que la ciudadanía tome la decisión de participar o no. Sin duda, uno de los problemas más graves del PP de la Ciudad de México es que la gente no sabe que existe, y autoridades electorales capitalinas lo reconocen. Yuri Beltrán, consejero electoral del IECM, al responder sobre qué modificaría del mecanismo, menciona en primer lugar a la difusión; en sus palabras, es necesario “mucho más dinero para la difusión aun a costa de reducir el

²² Para más información sobre este tema, consúltese el siguiente artículo: “Compran a líderes de vecinos con chambas”, *La Razón*, sección Ciudad, 1º de agosto de 2013, en <<https://www.razon.com.mx/compran-a-lideres-de-vecinos-con-chambas/>>, [consulta hecha el 16 de agosto de 2018].

presupuesto participativo que se ejerce; cuando menos cinco años hacer eso y asegurarnos que toda la ciudadanía sepa”.²³

En esta investigación se aplicaron 71 cuestionarios a una muestra representativa de la ciudadanía capitalina de las 16 demarcaciones para medir su conocimiento y participación en el PP. Se encuestó a 37 mujeres y 34 hombres, de un rango de edad de 18 a 76 años. El grupo etario que mayoritariamente accedió a responder los cuestionarios fue el de 21 a 30 años de edad.

Cuadro 5.19. Total de cuestionarios aplicados a la ciudadanía capitalina por sexo

Demarcación	Participación por sexo		
	Mujer	Hombre	Total
Álvaro Obregón	4	3	7
Azcapotzalco	2	1	3
Benito Juárez	4	0	4
Cuajimalpa de Morelos	2	2	4
Coyoacán	2	0	2
Cuauhtémoc	4	5	9
Gustavo A. Madero	2	3	5
Iztacalco	1	1	2
Iztapalapa	3	4	7
La Magdalena Contreras	1	1	2
Miguel Hidalgo	2	1	3
Milpa Alta	3	2	5
Tláhuac	3	2	5
Tlalpan	1	3	4
Venustiano Carranza	1	5	6
Xochimilco	2	1	3
Total	37	34	71

FUENTE: Elaboración propia.

²³ Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, consejero electoral del IECM, efectuada en instalaciones del IECM el 11 de enero de 2019.

Cuadro 5.20. Total de cuestionarios aplicados a la ciudadanía capitalina por rango de edad

Rango de edad	Cantidad
18-20	12
21-30	31
31-40	16
41-50	4
51-60	5
61-70	2
71-80	1
Total	71

FUENTE: Elaboración propia.

De las 71 personas encuestadas, sólo ocho conocían el PP (véase cuadro 5.21); si esto se extrapolara a la totalidad de la entidad, con base en estos resultados de la muestra representativa, se podría afirmar que únicamente una de cada diez sabía sobre el mecanismo.

Cuadro 5.21. Relación de resultados de los cuestionarios aplicados por demarcación de la Ciudad de México

Demarcación	¿Usted conoce el PP de la Ciudad de México?		¿Ha votado por proyectos de PP?		¿Ha propuesto proyectos de PP?	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Álvaro Obregón	0	7	0	0	0	0
Azcapotzalco	0	3	0	0	0	0
Benito Juárez	0	4	0	0	0	0
Cuajimalpa de Morelos	0	4	0	0	0	0
Coyoacán	0	2	0	0	0	0
Cuauhtémoc	1	8	1*	0	0	0
Gustavo A. Madero	0	5	0	0	0	0
Iztacalco	1	1	0	0	0	0
Iztapalapa	0	7	0	0	0	0
La Magdalena Contreras	0	2	0	0	0	0
Miguel Hidalgo	1	2	0	0	0	0
Milpa Alta	1	4	0	0	0	0

(Continúa)

Demarcación	¿Usted conoce el PP de la Ciudad de México?		¿Ha votado por proyectos de PP?		¿Ha propuesto proyectos de PP?	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Tláhuac	1	4	1**	0	1***	0
Tlalpan	3	1	1*	0	0	0
Venustiano Carranza	0	6	0	0	0	0
Xochimilco	0	3	0	0	0	0
Total	8	63	3	0	1	0

FUENTE: Elaboración propia.

* Una vez.

** Dos veces.

*** No especificó sobre qué trató su proyecto ni cuántas veces ha presentado proyectos.

Si además se reflexiona acerca de cuántas personas votaron por proyectos durante las consultas sobre PP, de las ocho que conocían del mecanismo únicamente tres lo hicieron, dos de ellas en una experiencia y una en dos ocasiones. Finalmente, sólo una de las 71 personas ciudadanas encuestadas propuso proyectos para ser votados. Esto demuestra el grado de desconocimiento, el cual tiene consecuencias negativas también en los niveles de participación.

Por lo tanto, amén de las otras condicionantes revisadas hasta ahora, el desconocimiento es un factor sustancial en los bajos índices participativos que registró el PP de 2011 a 2018, exceptuando las consultas de 2013 y 2016 por la concurrencia con la elección de los CC y los CP, y en las cuales influyeron otros elementos para el llamado a votar. De hecho, durante el trabajo de campo de esta investigación algunas personas, una vez resuelto el cuestionario, preguntaron con curiosidad: “¿qué es el presupuesto participativo?”, solicitando mayor información sobre su funcionamiento, e inmediatamente después de conocer las características generales, se mostraron entusiasmadas por la posibilidad de mejorar sus comunidades. Incluso, una persona encuestada dejó un comentario en el cuestionario: “No participo porque desconocía esta acción, deberían hacer más promoción”.

Si a esto se suma la posibilidad de que la ciudadanía acuda a asambleas y foros para enterarse de los proyectos que se someten a consulta año con año, la ignorancia es mayor. En el cuadro 5.22 se indica el total de asambleas y foros informativos por demarcación y por experiencia de PP, excepto la de marzo de 2011. Esta información fue proporcionada por la Unidad de Transparencia del IECM, y en ella se detalla que, en algunos casos, las reuniones sirvieron para la preselección y la selección de proyectos, o para dar a conocer empate; es decir, no fueron exclusivamente asambleas ciudadanas ni foros.

Cuadro 5.22. Total de asambleas y foros informativos en materia de PP realizadas por delegación/alcaldía y por experiencia (2011-2018)

Delegación/ alcaldía	PP de 2011*	PP de 2012	PP de 2013	PP de 2014	PP de 2015	PP de 2016	PP de 2017	PP de 2018	Total
Álvaro Obregón	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Azcapotzalco	64	0	1	1	4	0	78	7	155**
Benito Juárez	0	0	0	0	0	0	0	1	1**
Coyoacán	4	3	0	17	16	16	24	3	83**
Cuauhtémoc	0	0	0	0	0	3	2	1	6
Cuajimalpa de Morelos	0	0	0	0	0	0	4	0	4
Gustavo A. Madero	69	27	1	1	23	18	47	36	222
Iztacalco	0	0	0	0	1	0	4	1	6**
Iztapalapa	39	29	9	33	40	1	29	27	207
La Magdalena Contreras	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Miguel Hidalgo	0	0	0	0	97	97	61	15	15**
Milpa Alta	0	0	0	4	1	0	0	1	6**
Tláhuac	0	0	0	0	0	0	0	14	14**
Tlalpan	0	0	0	0	0	2	8	26	36**
Venustiano Carranza	0	0	0	1	0	0	53	1	55**
Xochimilco	25	0	0	0	0	0	57	9	9**
Total	176	59	11	57	85	37	241	143	823

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

* Se refiere a la consulta efectuada en noviembre de ese año; de la de marzo no hay información.

** Azcapotzalco y Miguel Hidalgo; Milpa Alta y Tláhuac; Iztacalco y Venustiano Carranza; Xochimilco y Tlalpan; y Coyoacán y Benito Juárez. En estos pares de delegaciones/alcaldías hay información compartida del total de asambleas y foros; esto es así porque la información fue procesada y proporcionada de esta manera por la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Lo que debe destacarse del cuadro 5.22 es la disparidad en la celebración de reuniones ciudadanas entre las demarcaciones. Así, es posible encontrar casos como el de Benito Juárez o La Magdalena Contreras, con uno y dos asambleas/foros, respectivamente; y otros como Gustavo A. Madero e Iztapalapa, con 222 y 207, respectivamente. Benito Juárez, además de contar con los niveles más bajos de participación ciudadana en la votación de los proyectos, también es en la que menos se reunió su ciudadanía para dialogar en torno al PP. Sin embargo, esta correspondencia no es generalizada, pues Iztacalco, donde más se votaba el

día de las jornadas consultivas, también registró muy pocas reuniones en lo que va de la existencia del mecanismo.

Ahora bien, de 2011 a 2018, la participación tampoco presentó una evolución con mejoras. El año en que menos asambleas y foros se efectuaron fue 2013 (11), mientras que en 2017 se registró el mayor número (241). Para 2018 se llevaron a cabo solamente 143, de las 1 812 colonias y pueblos originarios que estarían obligados a realizarlas, lo que corresponde a 7.9 %. Por si fuera poco, hubo alcaldías que ese año no celebraron ningún foro ni asamblea: Cuajimalpa de Morelos y La Magdalena Contreras; por lo tanto, no se informó sobre los proyectos que habían sido aprobados ni cuáles eran prioritarios para sus colonias. En seis alcaldías más (Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Milpa Alta y Venustiano Carranza) sólo una colonia de cada una realizó reuniones.

Se supone que estos ejercicios democráticos sirven para la toma de decisiones conjunta. Si bien no era obligatoria su celebración (sujeta a sanción en caso de no efectuarse), dentro de las responsabilidades de los CC y los CP se encontraba convocar a dichas reuniones, por lo menos cada tres meses. En éstas, la ciudadanía tendría la oportunidad de enterarse de qué se trataba el mecanismo, cómo funcionaba, cuáles eran los proyectos, quién(es) lo proponía(n) y cuál le convenía más. En esta dinámica, la participación deliberativa estaría implícita, pues se dialogaría sobre todos estos temas y tomaría la palabra quien quisiera hacerlo. Pero, como se vio en el capítulo anterior, la convocatoria a las asambleas ciudadanas por parte de los CC resultó poco o nada exitosa, porque la difusión fue escasa (a través del pegado de propaganda) y la ciudadanía no asistía.

Por lo tanto, la deliberación no es una práctica que se promoviera realmente desde el PP de la Ciudad de México, lo cual también fue producto de la difusión tan pobre y del desconocimiento ciudadano. Y, sin lugar a dudas, esto tiene un efecto negativo en la participación ciudadana que se ve reflejado en los porcentajes de votantes en cada experiencia.

VOTO ELECTRÓNICO Y PARTICIPACIÓN

La última condicionante del diseño institucional del PP que será contrastada con la participación ciudadana es el voto electrónico. Además de votar a través de las mesas receptoras de opinión (MRO), la ciudadanía también podía hacerlo a través del Sistema Electrónico por Internet (SEI); en el capítulo anterior fue explicada la forma en la que operaba y la evolución que tuvo en su funcionamiento.

Se incorporaron cada vez más candados de seguridad al sistema, para brindar mayor certeza al procedimiento y hacer más confiable la elección mediante esta modalidad. El objetivo fue que la ciudadanía confiara en esta modalidad y, con ello, incentivar la participación. Como se mencionó, uno de estos candados fue la incorporación del prerregistro para la votación en línea en la consulta sobre PP, lo cual, a su vez, desincentivó la participación, porque implicó que la ciudadanía invirtiera más tiempo para ello, cuando la finalidad de hacerlo por esta vía era votar desde cualquier sitio, y de una manera más rápida y eficiente, sin necesidad de trasladarse a la casilla de votación. Con el procedimiento señalado, la persona votante debía tener presentes varias fechas si quería participar por esta vía, y esto necesariamente impactó en los niveles de votación.

Si se compara la votación recibida en las MRO y el SEI, se tienen los siguientes resultados (véanse el cuadro 5.23 y la gráfica 5.1). Se emitió un mayor número de opiniones de manera presencial que por la vía remota, y mientras esta primera iba en ascenso, la segunda decrecía cada vez más. Es decir, la incorporación de Internet no mejoró los índices de participación ciudadana, como se tenía planeado. En la gráfica 5.1 es posible observar dos incrementos sobresalientes en la participación que, ya se dijo, están asociados más bien a la concurrencia de las elecciones de la consulta y de los CC y los CP. Esto al menos se vuelve perceptible para la votación a través de las MRO, pero no para el voto recibido desde el SEI.

Cuadro 5.23. Total de votación emitida por MRO y SEI en las experiencias con PP (2012-2018)

Año de celebración de la consulta sobre PP	MRO	SEI
2012	129 382	15 513
2013	740 157	137 225
2014	146 441	36 604
2015	172 477	97 618
2016	635 762	57 656
2017	285 626	4 589
2018	241 539	1 841
Total	2 351 384	351 046

FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal, Consulta ciudadana ahora también por internet, 2015, en <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/gaceta.pdf>>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018]; e Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2016; *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2017; *Informe de las Actividades realizadas para la Organización y Desarrollo de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, septiembre de 2018.

Gráfica 5.1. Votación por MRO y SEI en las consultas sobre PP (2012-2018)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal, Consulta ciudadana ahora también por internet, 2015, en <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/gaceta.pdf>>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018]; e Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2016; *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2017; *Informe de las Actividades realizadas para la Organización y Desarrollo de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, septiembre de 2018.

Con el voto electrónico hubo también un alza de participación en 2013 pero, contrario a la votación presencial, para 2016 ya no es posible apreciar el incremento. De hecho, el voto por Internet fue “en picada”, registrando niveles cada vez más bajos de participación desde que se implementó. El pico que sobresale en la gráfica 5.1 con la modalidad electrónica corresponde a la concurrencia de 2013, pero ¿por qué no sucedió lo mismo en 2016? Una posible respuesta puede ser precisamente la incorporación del candado de seguridad del preregistro para votar por esta modalidad.

Esto tiene más sentido al observar que la consulta de 2018 registró la menor cantidad de votos que se han emitido electrónicamente: sólo 1 841, cuando en 2013 se contabilizaron 137 225 (la más alta registrada). Es verdad que esta modalidad de votación no generó el incentivo para que la ciudadanía participara; todo lo contrario, cada vez fueron menos las personas que decidieron votar por esta vía. Además del preregistro, es necesario reflexionar sobre qué otros factores incidieron para que el voto electrónico fuera rechazado.

Una alternativa pudo ser la misma inseguridad que produjo en la ciudadanía utilizar la tecnología para la toma de decisiones, a pesar de los candados de seguridad que se tuvieron contemplados; o la propia brecha digital que genera el

uso de las tecnologías de la información y la comunicación para determinados sectores. Si se tienen presentes las desigualdades latentes entre las demarcaciones y al interior de ellas, bien podría encontrarse una explicación.

Cuadro 5.24. Total de votación recibida por el SEI de 2014 a 2018, por delegación/alcaldía*

Delegación/ alcaldía	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Álvaro Obregón	1 066	2 183	4 635	178	127	8 189
Azcapotzalco	683	1 387	2 362	94	138	4 664
Benito Juárez	874	778	1 128	69	72	2 921
Coyoacán	1 341	6 190	2 883	179	115	10 708
Cuajimalpa de Morelos	377	700	825	64	33	1 999
Cuauhtémoc	2 514	1 688	5 070	126	97	9 495
Gustavo A. Madero	5 581	17 262	8 675	559	267	32 344
Iztacalco	2 846	14 771	3 512	217	98	21 444
Iztapalapa	3 861	32 625	17 067	1 993	323	55 869
La Magdalena Contreras	475	639	1 196	69	67	2 446
Miguel Hidalgo	327	951	1 915	90	79	3 362
Milpa Alta	1 287	735	178	33	25	2 258
Tláhuac	1 146	3 856	518	105	59	5 684
Tlalpan	1 132	2 318	2 134	169	221	5 974
Venustiano Carranza	12 924	10 651	4 851	534	79	29 039
Xochimilco	611	1 482	1 458	110	57	3 718

FUENTE: Elaboración propia con datos de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2014 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

*Los resultados de las votaciones por el SEI de las consultas de 2012 y 2013 no están disponibles.

Las demarcaciones con los IDS más altos fueron Benito Juárez y Miguel Hidalgo, pero no las que usaron el SEI en mayor proporción. Más bien, en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza, cuyos IDS se ubican como bajo para la primera y medio para las otras dos, la ciudadanía votó más con esta modalidad. Por lo tanto, se podría descartar que la brecha digital fuera un verdadero obstáculo para la participación en el PP, pues la Ciudad de México, a pesar de caracterizarse por estas desigualdades, cuenta con uno de los mayores porcen-

tajes de población promedio que tiene acceso a Internet, sólo por debajo del Estado de México.

Lo que es un hecho es que el uso de la tecnología no ha contribuido a mejorar los niveles de participación en el PP. Después de todo, el voto electrónico tiene otras finalidades para el mecanismo:

Una, es hacernos [a las autoridades electorales] más eficientes, esto es, más rápidos, más baratos y más precisos en el escrutinio de las opiniones en este caso o de los votos en las elecciones, y la otra también es acercar las votaciones a la gente. En la Ciudad de México puedes votar para el PP desde tu sala y eso es una enorme ventaja en términos de facilidad; pienso en una persona para la que desplazarse al centro de su colonia quizá le fuera difícil o quizá le tomara tiempo que no quiera invertir, entonces votar desde la sala de tu casa creo que es interesante.²⁴

Por estas y otras razones, se pretende seguir recurriendo a la votación electrónica en el PP, a pesar de que no resulte tan favorable para la participación ciudadana.

EXPLICACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Una vez que se han revisado las variables y contrastado con los porcentajes de participación ciudadana a través del análisis longitudinal por demarcación, corresponde explicar el comportamiento participativo en el PP de la Ciudad de México. Para esto, hay que recordar que la participación ciudadana presenta dos grandes escenarios.

Uno son las votaciones generales que registraron las demarcaciones y que no llegaron a 10 % en las dos experiencias efectuadas en 2011, y en las de 2012, 2014, 2015, 2017 y 2018. Aquí, los rubros de participación fueron de menos de 1 % (en Benito Juárez) a 9.54 % en un solo caso (la votación de 2017 en Iztacalco). Estos porcentajes se encuentran dentro del nivel de “normalidad” de la participación ciudadana en mecanismos de innovación democrática y democracia directa.

²⁴ *Idem.*

El otro son las votaciones de 2013 y 2016, en las que los porcentajes rebasaron en su mayoría los 10 puntos porcentuales (salvo por los casos de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac), mismos que son excepcionales para la participación ciudadana que normalmente se registra en este tipo de mecanismos.

En este trabajo se han identificado variables principales y una transversal que explican estos dos grandes escenarios en la participación ciudadana. La primera variable principal corresponde a una condicionante del diseño institucional, y es la debilidad en la convocatoria y en la difusión del PP, lo que da como resultado un desconocimiento abrumador del mismo por parte de la ciudadanía capitalina. Sin duda, se vuelve necesario cambiar el modelo de promoción del PP para que toda la población lo ubique. Aquí se dijo que una de cada diez personas ciudadanas conocía el mecanismo, y, de quienes saben de él, pocos menos tomaron la decisión de participar, ya fuera votando, proponiendo proyectos o acudiendo a asambleas.

El segundo conjunto de variables principales que incidieron en el comportamiento de la participación ciudadana del primer escenario, que guardan correspondencia con el contexto, son los niveles de desigualdad social en la entidad, la incidencia de la sociedad civil, la generación de concursos como las buenas prácticas, y la ejecución y conclusión de los proyectos ganadores.

Y, la última variable, que es transversal y que explica el segundo escenario de la participación, es la concurrencia con la elección de los CC y los CP. Si en 2013 y 2016 la votación en casi todas las demarcaciones llegó hasta niveles máximos de 16.94 puntos porcentuales (en Iztacalco) fue porque se elegían también estas figuras representativas en el nivel de colonia y con ello se comprobó que aparecieron prácticas clientelares para conseguir votos en favor de ciertas fórmulas.

A continuación se detallan los principales hallazgos de la investigación, y que complementan lo anteriormente dicho:

- Los CC (y sus precedentes) fueron, en general, figuras que favorecieron electoralmente al partido político en el poder, pero el PP no es un mecanismo que haya generado este efecto, ni mucho menos que legitimara las decisiones del gobierno (a pesar del control que desde arriba se tiene de éste). No funge como una herramienta directa para reclutar y hacer campaña. De ahí la fortaleza del PP de la Ciudad de México (y que no se pretenda su desaparición sino su cambio de diseño institucional). A pesar de las intenciones partidarias en el diseño institucional del mecanismo, éste no incrementó el número de votantes del PRD (su promotor). Esto se refle-

ja en el hecho de que a siete años de experiencias con PP se desarrollaron tres procesos electorales en la entidad, de los cuales el PRD ganó con buenos números el de 2012. Pero en 2015 y, sobre todo, en 2018, sería Morena quien triunfaría.

Es decir, en las delegaciones/alcaldías donde ha tenido que alternarse con otras fuerzas políticas como el PRI, el PAN, MC y Morena la participación promedio en el PP ha sido de media a alta y, actualmente (2018-2021), el PRD sólo gobierna en dos (Coyoacán y Venustiano Carranza), en las cuales los porcentajes participativos son altos. En este sentido, no hay diferencias estadísticamente significativas entre las demarcaciones gobernadas por la oposición y las del partido promotor del PP.

- Sin duda, la elección de las figuras de representación es una condición necesaria para explicar la participación ciudadana del PP en la entidad, en la que el número de personas que acude a votar por los CC y los CP también lo hace por el PP, pero teniendo como incentivo la renovación de éstas. Asimismo, en las elecciones concurrentes se hizo latente el desarrollo de prácticas clientelares que no están presentes durante las consultas sobre PP, por eso en ellas la participación ciudadana fue mucho más elevada.
- Otro aspecto que sirve para sostener que el PP no favoreció al PRD es que el involucramiento de las OC no sirvió de correa de transmisión de las prácticas clientelares con la formulación de proyectos que lo beneficiaran durante la elección de los CC y los CP. Además, esto debió verse contrarrestado con la participación de la sociedad civil en la observación de la dinámica del mecanismo, lo que permitió una mayor vigilancia sobre éste y limitó la proliferación de tales prácticas.

Igualmente, la participación directa de la sociedad civil (tanto por medio de la formulación de proyectos como de la observación del PP), las buenas prácticas y el cumplimiento de la ejecución de los proyectos ganadores, mediante la creación del Observatorio Ciudadano, son elementos que, en conjunto o por separado, generaron que la participación fuera en aumento en la mayoría de las demarcaciones, ya que desde 2015 comenzaron a elevarse los niveles participativos de casi todas, siendo que ese año emergieron todos estos.

Asimismo, se concluyó que el capital social más fortalecido no necesariamente implicó una mayor participación. Los ejemplos que contribuyeron a esta aseveración son Cuauhtémoc, que a pesar de contar con un

gran número de OC tuvo un nivel bajo de participación, y La Magdalena Contreras, que con cuatro OC contempló un porcentaje participativo alto.

- A pesar de que con las buenas prácticas hay indicios del vínculo entre el PRD y promotores de proyectos de PP, no se puede sostener que este planteamiento sea predominante y generalizado, ya que los casos son contados. Sin embargo, existe evidencia de que desde la incorporación de este concurso hubo un crecimiento de los porcentajes de participación en la mayoría de las demarcaciones.
- En el capítulo se dijo asimismo que de 2015 en adelante la participación se incrementó en casi todas las demarcaciones (con excepción de cuatro), pasando de 2 % promedio en la mayoría, a 3 % sostenido hasta 2018; además de los elementos identificados, el alza también se pudo atribuir a un mayor, pero todavía deficiente, conocimiento ciudadano sobre el mecanismo respecto de las primeras experiencias.
- Considerando el promedio de participación registrado por cada demarcación en el PP, y que la única que mantuvo un IDS alto (Benito Juárez) fue la que menos participó, mientras que la que mantuvo uno muy bajo (Milpa Alta) está entre las más participativas, se cumple la premisa de que, a mayor desigualdad socioeconómica, mayor será la aceptación y la participación en el mecanismo por parte de la ciudadanía. Por el contrario, cuando la desigualdad parece inexistente, la participación es prácticamente imperceptible. Por eso, los sectores populares dedican más tiempo e interés en el PP para abonar a un mejor nivel de vida y, por ende, su participación llega a ser más alta; en tanto que los sectores medios y altos participan menos porque ya tienen garantizados los servicios básicos que se pueden ofrecer con proyectos de PP en sus comunidades.
- Como ya se mencionó, la demarcación menos participativa, y que mantuvo un IDS alto, fue Benito Juárez. Esto puede ser explicado por diferentes factores, como la falta de necesidad de votar por proyectos de infraestructura, equipamiento y seguridad, pues las colonias que la componen son sobre todo de estratos poblacionales altos, lo cual implica que tienen satisfechos estos servicios. O porque, al ser panista, no le interesa legitimar con participación un mecanismo incentivado por el PRD.
- En esta obra se pone en entredicho la premisa de que una mayor cantidad de recursos puede generar proyectos que mejoren las condiciones de las comunidades de las y los participantes y que esto, a su vez, traiga consigo

una mayor participación ciudadana. Aquí quedó demostrado que un monto superior de presupuesto no genera niveles de participación más altos. Además, a pesar de contar con mayores recursos, tampoco se posibilitó en automático la mejora de las condiciones de vida de las y los participantes; aunque sí hay evidencia de que una buena participación ciudadana y una buena ejecución y conclusión de los proyectos mejoran los niveles de desarrollo social de una demarcación, como en Álvaro Obregón.

- La deliberación no es una práctica que se promoviera realmente desde el PP de la Ciudad de México, lo cual también fue producto de la difusión tan pobre y del desconocimiento ciudadano. Y, sin lugar a dudas, esto tuvo un efecto negativo en la participación ciudadana que se vio reflejado en los porcentajes de votantes en cada experiencia.
- Como se esperaba, el voto electrónico no generó el incentivo para que la ciudadanía participara; todo lo contrario, cada vez fueron menos las personas que decidieron votar por esta vía, porque el sistema no permitió la agilización de la votación por este medio, sino que se volvió más complejo.
- Si bien es cierto que el hecho de que el PP de la Ciudad de México estuviera respaldado por la ley le permitió permanecer activo de 2011 a 2018, también lo es que con el cambio de partido político en la Jefatura de Gobierno de la entidad (y que es el mismo que cuenta con una mayoría en el Congreso: Morena) se ha interrumpido esta secuencia, pues para 2019 se suspendió su realización en las fechas establecidas legalmente. Por lo tanto, aunque estuviera especificado en la legislación, el PP sí respondió a la coyuntura política y será objeto de modificaciones cuando no convenga ya a los intereses del partido político en el poder.
- Lo anterior tiene relación con el vínculo existente entre PP, CC y CP, no sólo porque se presentaron concurrencias en las votaciones de uno y otros, sino porque estas figuras de representación estuvieron muy involucradas en el mecanismo, desde la propuesta de los proyectos que se sometieron a consulta, hasta la convocatoria a las asambleas ciudadanas sobre este tema e, incluso, en la propuesta de la ciudadanía que quería participar en la contraloría ciudadana para supervisar la ejecución de proyectos.

Dicho esto, resta señalar que la hipótesis propuesta sí se cumple. Por un lado, efectivamente, el diseño institucional y el contexto político influyeron al configurar la participación ciudadana, ya que la debilidad de la difusión del mecanismo fue una de las principales problemáticas para su conocimiento ciudadano, lo cual, en

conjunto, generó una participación ciudadana baja. Asimismo, los niveles de desigualdad social en la entidad y la participación de la sociedad civil, que son condicionantes del contexto, también interfirieron en la participación. Pero, por otro lado, se corroboró que la actuación de los actores coadyuvantes del mecanismo pesó sobremanera en la participación, pues cuando se presentó la concurrencia con la elección de CC y CP aumentaron los niveles participativos; en tanto que en el resto de las experiencias prevalecieron porcentajes bajos.

Conclusiones

El marco teórico de esta obra referente a la innovación democrática permitió situar la importancia que gira en torno a las nuevas dinámicas de participación ciudadana que se están desarrollando en las últimas décadas, en diferentes partes del mundo. Su objetivo central implica el acercamiento de la ciudadanía a la esfera política, para el propio fortalecimiento de la democracia, luego del déficit que la ha acompañado.

En el libro fue posible identificar algunas características de este fenómeno que, al ser relativamente reciente, requiere de precisiones en su definición para un mejor entendimiento. Su revisión y reflexión se vuelven tareas fundamentales para las científicas y los científicos sociales que centran su mirada en las democracias, en la participación ciudadana y en estos nuevos mecanismos, los cuales son innovadores porque otorgan a la ciudadanía más poder de decisión en el ámbito público y buscan reducir esas brechas existentes con el gobierno. La perspectiva crítica está en el estudio de instrumentos específicos, en los que es posible identificar diseños institucionales auténticos para cada caso, de los cuales se desprende también una exploración a los niveles participativos y que nos invitan a pensar en los verdaderos avances o no de las democracias que los incorporan.

Haber dirigido la investigación desde un estudio de caso (que implicó una revisión a profundidad de la información) permitió llegar a planteamientos relevantes y contrastar las conclusiones a las que arribaron otros trabajos (sobre todo de análisis comparado) para los cuales el diseño institucional también es central. Como ejemplo de innovación democrática, el presupuesto participativo (PP) de la Ciudad de México reúne todas las características del modelo teórico. Su análisis

en esta obra respecto al comportamiento de la participación ciudadana arrojó luz a los estudios sobre el diseño institucional de estas dinámicas innovadoras.

La importancia de los PP es desempeñarse como instrumentos de la participación ciudadana en el proceso presupuestario a partir de la definición ciudadana del uso de los recursos públicos. Y también implicaría una relación de diálogo entre Estado y sociedad, para el desarrollo de una retroalimentación de la experiencia de la ciudadanía, en el supuesto de que ésta es la mejor conocedora de las realidades ligadas a su vida cotidiana.¹

Ahora bien, la literatura que refiere a la reflexión de los PP desde su diseño institucional sirvió de sustento para fortalecer el análisis teórico de esta obra, así como para delimitar las variables a través de las cuales se extrajo la información útil para hacer la revisión de la participación ciudadana. Con ello fue posible dar cuenta de que el PP de la Ciudad de México surgió en un contexto político de descentralización (aunque limitada) y con un fuerte empuje hacia un proceso de democratización en la entidad, que posteriormente se vería acompañado de prácticas clientelares desde las figuras denominadas en esta obra como actores coadyuvantes.

Asimismo, nació como un mecanismo formal, con un diseño institucional hasta cierto punto cerrado, concentrado en un ánimo más bien consultivo, pero con posibilidades de continuar subsistiendo porque no depende de la voluntad política para su implementación. Estas características dieron como resultado una participación con niveles bajos en la mayoría de sus experiencias. Amén de que el porcentaje del presupuesto destinado para los proyectos tampoco contribuyera en la mejora de las condiciones de las colonias y los pueblos originarios de la entidad.

En el PP, con el diseño institucional de origen (que, como se vio, comprende el periodo de 2011 a 2018), las demandas ciudadanas quedaron subsumidas a cinco rubros en los que posiblemente no se atendieron todas las necesidades de la ciudadanía. Además, dichos proyectos no fueron ejecutados en su totalidad, y aquellos proyectos que resultaron ganadores no necesariamente fueron la respuesta a las demandas ciudadanas, porque no se evaluó el impacto de su ejecución, como ocurriría por lo general con las políticas públicas.

¹ Alfonso Ayala Sánchez y José Ramón Hernández Polanco, "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades", en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Doctrina Jurídica, núm. 707), 2014, pp. 75-90.

Lo anterior quedó evidenciado, en parte, con el caso de Milpa Alta, que, a pesar de ser la demarcación cuyas colonias recibieron más dinero anualmente, sus proyectos no incidieron de manera directa en la mejoría de sus entornos habitacionales para proveer servicios básicos, como red hidráulica, encarpetao, etcétera. Aun cuando se supone que los proyectos no eran responsabilidad del gobierno, sino de la ciudadanía, que los proponía y votaba.

Por eso, los proyectos resultantes del PP muchas veces no tuvieron la sintonía de una política pública, pues los rubros o temáticas desde los que éstos se podían formular ya venían dados por la ley. Es decir, si la apertura a la participación ciudadana se diera en un verdadero diálogo entre autoridades y ciudadanía, donde esta segunda pudiera tomar decisiones sobre el tipo de política que se necesita para determinada comunidad, entonces sería factible hablar de incidencia ciudadana en los asuntos públicos.

Pero también se dijo aquí que el hecho de que los rubros de los proyectos más votados fueran infraestructura urbana, obras y servicios, y prevención del delito pudo corresponder a la posibilidad de satisfacer algunas de las necesidades básicas de las colonias. Aun así, se vuelve necesario ampliar esa gama de temas y que la ciudadanía pueda participar en la propuesta de nuevas y novedosas temáticas, ya que no mejoraron los indicadores bajos de desarrollo social de casos como Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco y la propia Milpa Alta.

Por el contrario, como se vio en la investigación, el PP pudo haber contribuido a optimizar las condiciones de colonias de algunas demarcaciones como Iztacalco, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza, mismas que en el periodo de estudio mejoraron sus índices de desarrollo social (IDS) y registraron porcentajes de participación por encima de la media; aunque esto también pudo ser atribuido a otros factores.

El hecho de que el PP se haya implementado en el nivel de entidad, en las 16 demarcaciones de la Ciudad de México, representó una gran ventaja para el mecanismo, porque el ámbito local (y específicamente la ciudad capital) resulta el más propicio por ser el escenario en el que también se hizo manifiesta la transición a la democracia del país. A pesar de esta ventaja, en buena medida el gobierno de la entidad lo impulsó por una creciente necesidad de controlar el dinero destinado a gasto social, con la intención de bloquearlo a las demarcaciones para que éstas controlaran lo menos posible a los comités ciudadanos (CC).

La aparición del PP en la Ciudad de México tuvo un claro impulso “desde arriba”, y a pesar del control del gobierno sobre el mecanismo en un inicio, las

adecuaciones legales y no legales que vinieron subsecuentemente generaron mejoras en el mecanismo: la incorporación de la sociedad civil; la creación del Observatorio Ciudadano del Presupuesto Participativo y de las contralorías; la incorporación de la Auditoría Superior y la Secretaría de Finanzas para el seguimiento de la ejecución de los proyectos; las buenas prácticas.

El PP supone que la ciudadanía contribuya, de manera voluntaria, directa o indirectamente, en la toma de decisiones del gasto público, a través de reuniones constantes con autoridades gubernamentales. Pero esto no se generó abiertamente en el PP de la Ciudad de México, en su diseño institucional de origen. En el mecanismo capitalino estuvo pendiente la promoción de actitudes democráticas que buscaran reducir la brecha entre personas gobernadas y gobernantes, y que impactan más en la arena política² a partir del desarrollo de la colectividad.

Otro ideal del PP es que promueva una mayor transparencia en el gasto y el empoderamiento de la ciudadanía para coadyuvar, de alguna manera, en el desmantelamiento o neutralización del clientelismo.³ En este sentido, la labor de controlar y vigilar el mecanismo no ha sido ya una tarea exclusiva del gobierno y las autoridades competentes en el PP de la Ciudad de México, sino que además ha sido impulsado y examinado “desde abajo”. Aquí hay una gran aportación de la sociedad civil, que fue incorporada legalmente al mecanismo y que desde 2015 buscó dar a éste mayor certidumbre, lo cual también pudo haber contribuido en los incrementos (quizá pequeños pero notables) de la participación ciudadana, por

² François Montambeault, “¿Aprendiendo a ser ‘mejores demócratas’? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Erick Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Centre for the Study of Democratic Institutions/Center for Latin American and Latino Studies, 2012, pp. 137-165; Nuria Cunill, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

³ Karla Valverde, Enrique Gutiérrez y Flor de María García, “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 105-128; Maria Auxiliadora Gomes, “Presupuestos participativos. Panorama de Brasil”, en Carlos Alberto Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, México, Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2011, pp. 37-46; Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández, *Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas*, México, Friedrich Ebert Stiftung (Análisis, núm. 8), 2013; Ismael Blanco, “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, trabajo presentado para el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.

medio de la dictaminación de los proyectos y la observación de todas las etapas que componen el mecanismo.

Es decir, el PP de la Ciudad de México se fue ampliando, dando como resultado algunas modificaciones que han permitido concebirlo como un mecanismo de control social, a partir de la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia, a través de la implementación de elementos de vigilancia y monitoreo sobre su desempeño por parte de la sociedad;⁴ en este caso, con la incorporación de organizaciones ciudadanas (OC).

Así, en este mecanismo se nota una confluencia de los términos gobernanza y rendición de cuentas, especialmente desde que hubo una apertura a la participación de más actores no gubernamentales, que, si bien no tomaron decisiones sobre el porcentaje de presupuesto asignado o los rubros en los que se generaron los proyectos, sí lo hicieron en la validación de dichos proyectos y en la ejecución de los mismos. Con ello, se trastocó desde el ámbito social al poder público y la administración de las demarcaciones.⁵

Además, este trabajo arribó a un hallazgo significativo: el PP de la Ciudad de México no propició el desarrollo de prácticas clientelares como tal (que es un planteamiento al que llega Tejera⁶) para favorecer a un grupo político. Sin embargo, el comportamiento de su participación se vio influido por las variables de contexto y de diseño institucional, pero sobre todo por la actuación de los actores coadyuvantes del mecanismo, que sí generaron redes clientelares y que tuvieron una intervención directa en los niveles participativos del PP.

⁴Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, "Innovación democrática en América Latina: Una primera mirada al proyecto democrático-participativo", en *Documento de trabajo presentado en el Seminario Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, 5 y 6 de marzo de 2007, pp. 31-58; Brian Wampler, "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics & Society*, vol. 46, núm. 2, 2004, pp. 73-99.

⁵Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación", en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, 2010, pp. 19-84; Francisco José Francés García, José Tomás García García y Óscar Antonio Santacreu Fernández, "Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos", documento de trabajo presentado en el *IX Congreso Español de Sociología*, septiembre de 2007.

⁶Héctor Tejera Gaona, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2015.

O sea, no implicó la acumulación de poder (algo que destaca Mascareño⁷), aunque quizá su implementación fue vulnerable a prácticas de corrupción (como sostuvo en su momento Goldfrank⁸ al analizar otros casos latinoamericanos) por su vínculo con las figuras representativas en el nivel de colonia (los CC), que sí influyeron de forma predominante en la participación ciudadana.

Si bien Goldfrank⁹ demostró que el Partido de los Trabajadores en Porto Alegre, Brasil, implementó el PP con el propósito de fortalecerse políticamente dentro y fuera de la región, buscando su permanencia en el gobierno, mediante el establecimiento de puntos de apoyo en asociaciones barriales, en la Ciudad de México no ocurrió así. Las figuras de representación en el nivel de colonia ya estaban establecidas cuando se incorporó el PP, por eso el control que el gobierno tuvo sobre éstas no necesariamente se extrapoló al mecanismo, el cual no favoreció electoralmente al Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien lo incentivó.

De este modo, el PP no funge como una herramienta directa para reclutar y hacer campaña. De ahí su fortaleza y el hecho de que con el cambio de partido en el gobierno en manos de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) no se pretendió su desaparición sino su cambio de diseño institucional. En términos generales, a pesar de las intenciones partidarias en el diseño institucional del mecanismo, éste no incrementó el número de votantes del PRD.

Empero, quizá el componente político sí impactó directamente en la participación ciudadana en el mecanismo. No de manera generalizada ni predominante, pero fue posible identificar una demarcación en la que el porcentaje participativo fue el más bajo de toda la entidad, y mantuvo un IDS alto, siendo la única en esta situación: Benito Juárez, que, a diferencia de las demás, ha sido gobernada exclusivamente por el Partido Acción Nacional (PAN) en el periodo estudiado. Por eso se argumenta que este factor puede ser relevante en la explicación de su baja participación, además de que sus habitantes no encontraran ninguna motivación para votar por este tipo de proyectos.

⁷ Carlos Mascareño, "Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio", *Cuadernos del CENDES*, Caracas, vol. 26, núm. 72, septiembre-diciembre de 2009, pp. 163-166.

⁸ Benjamin Goldfrank, "Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?", *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 39, mayo de 2011, pp. 41-55.

⁹ Benjamin Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28.

Otro hallazgo significativo de este estudio de caso fue comprobar que la mayor cantidad de recursos no influyó en una mayor participación ciudadana. De hecho, más dinero para las colonias sí pudo incidir en el tipo de proyectos que se propusieron y votaron (proyectos mucho más complejos que, a su vez, cuesta más trabajo ejecutar), pero no necesariamente en la mejora de las condiciones de las comunidades (como en Milpa Alta), ni para optimizar el nivel participativo.

Todo lo contrario, cuando hubo buenos proyectos pero, sobre todo, fueron ejecutados y concluidos (a pesar de la cantidad tan baja de recursos, como en Álvaro Obregón), se generó una mayor participación ciudadana y, por consiguiente, una mejora de las condiciones de las comunidades y colonias, como ocurrió en Álvaro Obregón, o Venustiano Carranza e Iztacalco.

Otra de las características identificadas y propuestas en esta obra sobre la innovación democrática tuvo que ver con el giro deliberativo que este tipo de mecanismos le imprimen a la participación ciudadana. El de la Ciudad de México no fue un PP que alentara la deliberación, pues ni la legislación ni la convocatoria la promovían, pero tampoco la excluyó totalmente, ya que en las asambleas y otro poco más en los foros, esta práctica debería verse implícita. Si no se logró fue porque no hubo la voluntad de impulsarla de manera abierta. Por lo tanto, la deliberación sigue siendo un elemento propio de este tipo de mecanismos.

Desde su nacimiento, en la Ciudad de México probablemente podría haberse desarrollado más la práctica deliberativa, a pesar de que el diseño del PP se remitía sobre todo a una consulta; pero como esta herramienta no estuvo contemplada en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF), ni tampoco en la convocatoria, entonces se argumenta un mayor desconocimiento ciudadano sobre ésta. Por eso es necesario igualmente que el cambio en el diseño del PP demande un mayor involucramiento ciudadano para llevar su participación más allá de votar, y que promueva espacios deliberativos, en los cuales informarse, organizarse y cooperar sean tareas cívicas primordiales.

Un aspecto más aquí revisado fue el uso político de la tecnología desde el mecanismo, y su clara manifestación: el voto electrónico, herramienta de gran utilidad para las administraciones electorales, porque brinda eficiencia y eficacia a los procesos electorales y, por supuesto, a mecanismos de innovación democrática como el PP. Aunque la participación ciudadana a través del Sistema Electrónico por Internet (SEI) fue en descenso, no se contempla su eliminación, pues es contributivo de la logística del proceso participativo, y los candados que le fueron incorporados lo hicieron más seguro y confiable para las personas votantes. De este modo, se

puede perder en porcentajes de participación, pero se gana en confiabilidad, certeza, eficacia y eficiencia. Por ello, la idea de mantenerlo resulta una excelente decisión por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

La lógica de su desarrollo es que “se pierde en cantidad, pero se gana en calidad de la elección”.¹⁰ De ahí que el voto electrónico siga siendo un elemento relevante del diseño institucional del PP de la Ciudad de México. El consejero electoral Yuri Beltrán complementa al señalar que: “este año [2019] vamos a generar [aprobar] la partida más importante para voto por Internet [...], un poco tratando ya de migrar a este sistema [...], casi nos queremos despedir de las boletas”.¹¹

Como una cuestión más que fue examinada y que es sustancial para el mecanismo se encuentra el concurso de los proyectos ganadores novedosos a través de las buenas prácticas, porque los incentivos fueron esenciales para generar una mayor participación y permanencia del PP. Más que pensar en las sanciones, Montecinos¹² argumenta que hay que poner atención a aquello que motiva a las personas a participar. Por eso las buenas prácticas son elementos del PP que deben permanecer y evitar que se perturben de los posibles ambientes de corrupción que giran en torno al mecanismo.

Otro hallazgo importante a partir de este estudio es relativo a la condicionante de la regulación legal del mecanismo. Aquí se comprueba que el hecho de que el PP se encontrara regulado por la LPCDF no garantizó que éste no fuera afectado por la coyuntura política o la decisión del gobierno en turno. Es decir, con el cambio de partido político en la Jefatura de Gobierno (y que es el mismo que cuenta con una mayoría en el Congreso: Morena) se ha interrumpido la implementación constante que se tenía desde 2011 hasta 2018, pues ya no se efectuó en las fechas establecidas por ley en 2019 debido a que se suspendió por la aprobación de la nueva *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM).

En suma, este trabajo arrojó como resultado central que las variables principales que explican el comportamiento de la participación ciudadana son, por un lado, la debilidad en la convocatoria y en la difusión del PP, lo que origina un

¹⁰Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, “El voto electrónico en la construcción de un modelo de democracia electrónica”, *Estudios Políticos*, México, núm. 47, mayo-agosto de 2019, pp. 61-85.

¹¹Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, consejero electoral del IECM, efectuada en instalaciones del IECM el 11 de enero de 2019.

¹²Egon Montecinos, “Lecciones y aprendizajes de los presupuestos participativos en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.

desconocimiento ciudadano. Por otro lado, los niveles de desigualdad social en la entidad, la participación de la sociedad civil, la generación de concursos como las buenas prácticas y, más aún, la ejecución y conclusión de los proyectos ganadores también configuran dicha participación. Sin embargo, quedó comprobado que los actores coadyuvantes, con todo y sus prácticas clientelares preexistentes, sí tuvieron un impacto importante, expresado asimismo en la concurrencia con la elección de los CC y los consejos de los pueblos (CP).

En general, la participación ciudadana en esta obra se midió a partir de la cantidad de votos obtenidos de cada demarcación por año, en lo que va del PP, porque el propósito fue analizar el comportamiento de la toma de decisiones desde este mecanismo, y ello fue posible materializarlo con el sufragio. No obstante, la participación va más allá de sólo votar, por eso la revisión del involucramiento ciudadano en las asambleas, o en la propuesta de proyectos, o desde la sociedad civil, también fue fundamental.

En este sentido, la participación conlleva características de información, y en la innovación democrática debería existir también un proceso de deliberación explícito, por medio del diálogo y el debate sobre las necesidades de cada colonia y los proyectos propuestos, de manera abierta e igualitaria. Ésta constituye la propuesta de la presente obra, porque es el espíritu de la democracia participativa en la que se enmarca el PP, y en la que aún falta mucho camino por recorrer.

Es en este punto donde se confirma que la apertura de un espacio de participación no implica automáticamente la influencia en la toma de decisión pública o que se logre la participación deseada por parte de la ciudadanía. Pero, para evitar que un PP como el de la Ciudad de México sea considerado un mero “intento decorativo” (como sugiere Montes de Oca¹³), es preciso motivar que mejore a partir de su rediseño institucional, para que lo que no funciona sea suprimido y se hagan adecuaciones que permitan la apertura real de la participación ciudadana.

Y, como se vio, a pesar de los inconvenientes del mecanismo, también representa la posibilidad de abrir más canales de participación, de rendición de cuentas y de involucramiento de actores no sociales en los asuntos públicos y, por lo tanto, debe tenerse como un instrumento capaz de subsistir en el tiempo; por ello es que se materializó su cambio de diseño institucional por parte del gobierno de la ciudad. Porque pareciera que con el PP de la Ciudad de México se ha generado

¹³Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, “¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 76, núm. 2, 2014, pp. 287-320.

un aumento de los canales participativos,¹⁴ y para 2019 se anunció una mayor proliferación de éstos en la capital del país, como la revocación del mandato; aunque es difícil saber a ciencia cierta si esto corresponde al desarrollo del PP.

Es más factible y favorable para las democracias que existan este tipo de mecanismos a que no existan, ya que sí inciden en la educación cívica. Una baja participación, sin duda, va ligada al desconocimiento ciudadano sobre el PP, pero, como sostiene Reniu,¹⁵ sus resultados serán perceptibles en el mediano y largo plazo, por lo que al PP aún le queda una larga vida y una mayor posibilidad de que la ciudadanía participe y aprenda a tomar decisiones que vayan más allá de sus intereses personales. La difusión debemos hacerla todas y todos, porque empodera a la ciudadanía. Si este objetivo no se ha alcanzado y no se ha generado más participación es debido a que el mecanismo sigue siendo inexistente para muchas personas. Además, debe tenerse en cuenta que el PP representa un proceso gradual, en el que primero tiene que lograrse la promoción de la participación y después fomentar el empoderamiento ciudadano para exigir rendición de cuentas.

Finalmente, es preciso señalar que la conclusión de esta obra se enmarcó en un proceso de coyuntura política relevante, porque el 12 de agosto de 2019 el Congreso de la Ciudad de México aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la entidad, quedando abrogada con ello la del Distrito Federal. Este nuevo marco legal representó el fin de ciclo de un diseño institucional y la apertura de otro que debe ser analizado, por lo menos en sus proyecciones a futuro y en los posibles retos que pueda traer para la participación ciudadana en materia de PP.

El nuevo marco legal, que se empata con lo establecido en la *Constitución Política de la Ciudad de México* (en su Título Cuarto, Capítulo II), encuadra al PP dentro del grupo de mecanismos de democracia participativa, junto con colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria (Copaco), oc y coordinadora de participación comunitaria.¹⁶

¹⁴ Cecilia Schneider y Yanina Welp, "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 60, núm. 224, nueva época, año LX, mayo-agosto de 2015, pp. 15-44, en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/issue/view/3919>>, [consulta hecha el 7 de febrero de 2022].

¹⁵ Josep María Reniu Vilamala, "Consideraciones sociopolíticas para los proyectos de voto electrónico", en Jordi Barrat i Esteve (coord.), *El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*, Madrid, lustel, 2016, pp. 57-82.

¹⁶ *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019, artículo 7, B. Respecto al grupo de los mecanismos de democracia directa están: iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación del mandato. Y, para los de gestión, evaluación y control de la función pública

En términos generales, el nuevo proceso del PP es el siguiente: el IECM emite la convocatoria; posteriormente se celebran asambleas de diagnóstico y deliberación en cada unidad territorial para realizar un análisis comunitario de las necesidades y problemáticas de cada una. Después se efectúa el registro de proyectos, en el cual pueden participar todas las personas habitantes de la entidad, sin distinción de edad. Luego viene la validación técnica de los proyectos y se lleva a cabo la consulta. Una vez determinados los ganadores se celebran asambleas de información y selección, en las cuales se dan a conocer los proyectos a implementarse y se conforman los comités de ejecución y de vigilancia. Subsecuentemente se deben ejecutar dichos proyectos y, finalmente, se llevan a cabo asambleas de evaluación y rendición de cuentas, a través de las cuales se difunden los informes sobre el avance de las obras y la ejecución del gasto.

Como se ve, se van a celebrar más asambleas, que es precisamente lo que se esperaba con el cambio de diseño institucional, pues, de efectuarse, podrán llegar a incentivar más la deliberación y fortalecer la participación ciudadana. De nuevo, el gran reto es que estos ejercicios realmente se lleven a cabo y no sean cooptados por fuerzas políticas con intereses no comunitarios ni ciudadanos.

A la par del nuevo procedimiento, que se vislumbra prometedor, en el artículo 116 de la LPCCM queda establecido que los recursos correspondientes al mecanismo serán de 4 % del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso, lo cual representa un incremento de 1 % respecto al diseño anterior. Si bien una mayor cantidad de recursos no implicará más participación, brindará la posibilidad de generar proyectos más significativos para el mejoramiento de las colonias.

Otro punto a considerar de este rediseño es que la distribución de los recursos ya no se hace de manera equivalente entre las colonias. Sólo 50 % del total del recurso se reparte igualitariamente, mientras que para el 50 % restante se tienen en cuenta otros criterios, como el índice de pobreza multidimensional (con base en la metodología del órgano encargado de la evaluación de la política de desarrollo social), la incidencia delictiva, la condición de pueblo originario, la condición de pueblos rurales, la cantidad de población (a partir de la información que reporte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía) y la población flotante en las alcaldías que tienen impacto por este factor.¹⁷ Esto es importante, porque no sólo aumenta el recurso, sino que aquellas demarcaciones que presenten estas

establece: audiencia pública, consulta pública, difusión pública y rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y silla ciudadana.

¹⁷ *Ibid.*, artículo 118.

características de distribución pueden recibir más recursos para sus proyectos. Un ejemplo significativo en este punto es Iztapalapa, que con 293 colonias recibió para cada una 455 491 pesos para la consulta de 2018 (uno de los montos más bajos después de Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Coyoacán). Debido a los altos índices de inseguridad e incidencia delictiva en la demarcación, el rubro más votado en casi todos los años de experiencia del PP fue el de prevención del delito. Los cambios que trae esta nueva ley pueden permitir que se le asignen más recursos para atender dicha problemática.

Sin embargo, un gran desafío en este proceso es que el gobierno de la ciudad tiene un papel esencial, pues a través de la Secretaría de Administración y Finanzas se establece el índice y la asignación de recursos correspondiente, y en la nueva ley no queda clara la distribución respecto a los montos que se asignan a cada problemática, lo cual puede ser un asunto, hasta cierto punto, discrecional del propio gobierno. Otro más es que, a pesar de los esfuerzos de esta nueva asignación, no se asegura que con el PP mejorarán las condiciones de las zonas con tales características (incidencia delictiva, pobreza, etcétera). El ejemplo visible en esta investigación es Milpa Alta, que aunque sus pueblos originarios y colonia fueron los que recibieron más dinero no se logró mejorar su IDS.

Otro elemento de esta nueva ley es que se crea la figura del comité de ejecución, que tiene la obligación de ejercer el presupuesto asignado a los proyectos ganadores. Está en manos de dos ciudadanas o ciudadanos de cada unidad territorial con interés en participar, que se designan por insaculación en un sorteo realizado en las asambleas de información y selección, del proceso del PP.¹⁸ En esta misma sintonía se conforman los comités de vigilancia, que son los encargados de verificar la aplicación del recurso y el avance de los proyectos.¹⁹ Se debe prestar atención a ambos tipos de comités, en especial para que su composición sea netamente ciudadana, y que no se vicie ni el procedimiento de selección ni su funcionamiento, o que exista la posibilidad de que sean cooptados por fuerzas políticas.

Igualmente hay que señalar que su existencia se prevé como un apuntalamiento para el empoderamiento ciudadano. En casos de PP como el de Perú y República Dominicana, la ejecución está en manos de los municipios, por lo cual se enfrentan a una burocracia mucho más pesada (como destaca Montecinos²⁰),

¹⁸ *Ibid.*, artículos 120 y 133.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 132.

²⁰ Egon Montecinos, "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay", *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. XXI, núm. 2, 2014, pp. 349-376.

y allí menos de 50 % de las obras aprobadas se ejecutan. En tanto que en países como Chile, Uruguay y Argentina esta tarea es atribuible a organizaciones sociales beneficiarias y resulta más eficiente la ejecución. Se esperaría entonces que con esta modificación el instrumento en la Ciudad de México sea más eficiente y se fortalezca su cumplimiento, lo cual además mejoraría la percepción hacia el PP y podría incentivar la participación ciudadana. Aunque, como no se establecen sanciones por incumplimiento, y ésta fue una queja recurrente durante la ley pasada, se podría augurar también el rezago de los proyectos.

Un aspecto relevante de este nuevo entramado legal es que propone un total de 19 mecanismos e instrumentos de democracia directa, participativa y de gestión, los cuales, en conjunto, podrían asegurar su funcionamiento y ejecución en su totalidad. Particularmente, la instrumentación de los recorridos barriales puede ser benéfica para el PP, porque a través de ellos tanto las alcaldías como la ciudadanía pueden identificar y proponer proyectos de mejora o solución a los problemas de la comunidad, sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.²¹ Asimismo, la red de contralorías ciudadanas también es favorecedora para el PP, porque a través de ésta la ciudadanía en general, de manera voluntaria y honorífica, asume el compromiso de colaborar con la administración pública de la ciudad, para vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente.²²

En este cambio de diseño el uso político de la tecnología también se percibe como un asunto favorable, porque implica la creación de plataformas digitales de participación, a cargo del IECM y del gobierno de la ciudad. A través de éstas, trasciende el derecho humano a la ciencia y a la innovación democrática, estipulado en la Constitución Política de la entidad. Igualmente, trastocan los 19 mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y brindan la posibilidad de que las personas elijan incidir de manera tradicional o digital en la esfera pública. Con esta disposición, la Ciudad de México se apuntala como vanguardista en el uso de la tecnología y su aplicación en los procesos democráticos.

Por último, y dada la importancia que tuvieron los actores en el PP para esta investigación, se debe reflexionar sobre las nuevas figuras de representación en el nivel de colonia, que en la nueva ley se denominan “comisiones de participación comunitaria” (Copaco), y que sustituyen a los CC y los CP. Las Copaco se consti-

²¹ *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, artículo 165.

²² *Ibid.*, artículo 167.

tuyen por nueve integrantes, cinco de distinto género a los otros cuatro, electos en jornada electiva y su cargo es honorífico, no remunerado y con duración de tres años.²³ Entre sus atribuciones están instrumentar decisiones en las asambleas ciudadanas y presentar proyectos para el PP.²⁴

Es decir, pareciera que lo único que cambia es la denominación, porque éstas presentan la misma dinámica y las mismas atribuciones que los CC; igualmente tienen un papel preponderante en el PP como ocurrió con los anteriores. El problema es que la cooptación de este tipo de figuras representativas en el nivel de colonia por parte de los partidos políticos ha degenerado el quehacer participativo desde que se formaron los consejos ciudadanos y los comités vecinales, con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta los CC con el PRD.

Asimismo, su elección se realiza en la misma jornada electoral en que se celebra la consulta sobre PP. Si bien esta concurrencia permitió ahorrar recursos cuando se elegían los CC y los CP (a diferencia de si se efectuaran de manera independiente) y aumentar los porcentajes de participación ciudadana del PP en 2013 y 2016, también trajo consigo el desprestigio del mecanismo y su caracterización (errónea) de clientelista, aun cuando las prácticas clientelares se daban específicamente para favorecer a planillas de CC del PRD. El inconveniente es que el mecanismo obtuvo mala fama y generó vínculos de corrupción a través de las figuras representativas. Por lo tanto, se corre el riesgo de que este problema persista con dichas comisiones.

Ante esto hay dos aspectos positivos. El primero, que ni la elección de las Copaco ni la consulta sobre PP se celebrarán ya cuando sea año electoral para la elección de representantes populares, lo que podría ayudar a limpiar estos mecanismos participativos de posibles prácticas clientelares, como la compra y la coacción del voto, que quedaron evidenciadas en la alcaldía Coyoacán en el desarrollo del proceso de 2018, como se documentó en este trabajo. El segundo es que las Copaco tienen un reglamento de funcionamiento interno para determinar las causales de remoción y el proceso de solución de conflictos dentro de ellas,²⁵ y éste fue emitido por el IECM, lo cual permite dotar a dichas figuras de más objetividad en su funcionamiento. El IECM pudo innovar y, a partir de la experiencia que dejaron las figuras representativas anteriores, estableció parámetros de ac-

²³ *Ibid.*, artículo 83.

²⁴ *Ibid.*, artículo 84.

²⁵ *Ibid.*, artículo 92.

ción para evitar que se genere alguna especie de vínculo entre éstas y las fuerzas políticas (partidistas) ajenas a los intereses ciudadanos.

En conclusión, la modificación del marco legal impulsado desde la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con una clara mayoría de legisladoras y legisladores de Morena, parece que está trastocando el argumento central de Goldfrank y Schneider: están buscando implantar ventaja partidaria a partir del cambio de nombre de las figuras de representación en el nivel de colonia, que ya no se llamarán más CC, sino Copaco, en una lógica de “estructura[r] la competencia para favorecer y promover sus intereses”.²⁶ Si éste es el caso, se esperará que el PP no se modifique tanto respecto al diseño previo, de cuando el PRD controlaba la entidad.

No obstante, es cierto también que esta ley contiene elementos que sí motivan una participación ciudadana más extendida, sin subsumirse a un acto de sufragio, por lo que pinta como un proyecto participativo con un diseño abierto. Sin duda, el triunfo más grande de esta nueva legislación es haberle dado ese giro deliberativo a la participación, pues las asambleas ciudadanas en la materia sí hacen un verdadero llamado a la información, la discusión y la toma de decisión en torno a los proyectos de PP; aunque sigue quedando pendiente ese diálogo entre personas gobernantes y gobernadas que permita que el proceso de toma de decisiones sea lo más democrático posible,²⁷ y que es precisamente el propósito de la innovación democrática.

Para cerrar, la sugerencia encarecida en este análisis es quitar el control de un mecanismo de esta naturaleza a una figura de representación vecinal que tiene el mismo perfil que los CC. No es conveniente para el mecanismo que este vínculo permanezca, porque en lugar de ser visto como una herramienta para participar y empoderar a la ciudadanía, afecta su funcionamiento y vicia las prácticas para el fortalecimiento de la democracia.

²⁶ Benjamin Goldfrank y Aaron Schneider, “Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul”, en *Diseño institucional y participación política en experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 258.

²⁷ Ayala Sánchez y Hernández Polanco, *op. cit.*

Fuentes consultadas

- ABERS, Rebecca Neaera, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2001.
- ACEDO VALLEJOS, Camilo, *Innovación democrática y empoderamiento: Estudio comparado de ocho experiencias de presupuesto participativo en Chile*, tesis doctoral del Programa de Doctorado en Ciencia Política, Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología-Universidad Autónoma de Barcelona, 2014.
- ACOSTA, Alberto, "Incumplen 8 delegados en obras vecinales", *Reforma*, sección Ciudad, 24 de agosto de 2016, en <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=923087&md5=21dc4f5dbd0f5383753747897dd29a58&ta=0fdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=b5cd4efefc84f31dce45588cbe29c62b>>, [consulta hecha el 15 de febrero de 2018].
- AGUIRRE SALA, Jorge Francisco, "Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales", *Culturales*, época II, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre de 2013, pp. 119-150.
- , "El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo", *Comunicación y Sociedad*, nueva época, núm. 22, julio-diciembre de 2014, pp. 211-229.
- ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés, "La reforma político electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 20, 2016, pp. 83-104.
- ALLEGRETTI, Giovanni, Patricia García Leiva y Pablo Paño Yáñez, *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2011.
- ANDUIZA PEREA, Eva, Ismael Crespo Martínez y Mónica Méndez Lago, *Metodología de la ciencia política*, 2ª ed. revisada, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (Cuadernos Metodológicos, 28), 2009.

- ARENDE, Hannah, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós, 1997.
- Aviso por medio del cual se dan a conocer los resultados del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México a nivel delegacional-actualización 2015*, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de marzo de 2016.
- AVRITZER, Leonardo, "Democratic, Innovation and Social Participation in Brazil", *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, 2013, pp. 153-170.
- AYALA SÁNCHEZ, Alfonso y José Ramón Hernández Polanco, "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades", en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Serie Doctrina Jurídica, núm. 707), 2014, pp. 75-90.
- AZEVEDO, Sergio de, "El 'presupuesto participativo' como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?", *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. VII, núm. 7, octubre de 2008, pp. 7-34.
- BAIOCCHI, Gianpaolo, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, vol. 29, núm. 1, 2000, pp. 43-72.
- BANCO MUNDIAL, *Presupuesto participativo para la igualdad de oportunidades (Reseña)*, 27 de noviembre de 2014, en <<http://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/participacion-en-la-toma-de-decisiones-presupuesto-participativo-para-la-igualdad-de-oportunidades>>, [consulta hecha el 21 de mayo de 2019].
- BARBER, Benjamin, "The ambiguous effects of digital technology on democracy in a globalizing world", en Gerhard Banse, Armin Grunwald y Michael Rader (eds.), *Innovations for an e-Society: Challenges for Technology Assessment*, Berlín, Edition Sigma, 2002, pp. 43-56.
- BELLOTA, Luis Ángel, *El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc* (Documento de trabajo núm. 243), México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017.
- BIANCHI, Matías, "De la innovación política a la resiliencia democrática", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.
- BLANCO, Ismael, "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas", trabajo presentado para el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOLAÑOS SÁNCHEZ, Ángel, "Aprueban en comisiones dictamen para posponer dos procesos ciudadanos", *La Jornada*, sección Capital, 28 de marzo de 2019, en <<https://www.jornada.com.mx/2019/03/28/capital/032n1cap>>, [consulta hecha el 19 de abril de 2019].

- BREUER, Anita y Yanina Welp, "Digital trends in Latin American politics (1990-2012)", en Anita Breuer y Yanina Welp (eds.), *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, Nueva York, Routledge, 2014.
- BUSANICHE, Beatriz y Federico Heinz, "Introducción: ¿Qué es el voto electrónico?", en Beatriz Busaniche (comp.), *Voto electrónico. Una solución en busca de problemas*, Buenos Aires, Tren en Movimiento/Fundación Vía Libre/Heinrich Böll Stiftung, 2017, pp. 19-33.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, "Los dilemas de la descentralización en México", *Organizações & Sociedade*, vol. 7, núm. 19, 2000, pp. 123-141, en <<https://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302000000300009>>, [consulta hecha el 12 de abril de 2019].
- CASTELLS, Manuel, *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*, trad. de María Hernández, Madrid, Alianza Editorial, 2013.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, *Encuesta Telefónica para realizar la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2015*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura/Instituto Electoral del Distrito Federal, 2015.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA, *Introducción al Sistema Fiscal Mexicano*, México, Auditoría Superior de la Federación (Serie Apuntes Didácticos), 2016.
- CHADWICK, Andrew, "Recent Shifts in the Relationship Between the Internet and Democratic Engagement in Britain and the United States: Granularity, Informational Exuberance, and Political Learning", en Eva Anduiza, Michael James Jensen y Laia Jorba (eds.), *Digital Media and Political Engagement Worldwide: A Comparative Study*, Cambridge University Press, 2012, pp. 39-55.
- COHEN, Joshua, "Democracia y libertad", en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 235-287.
- COLOMBO VILARRASA, Clelia, *E-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2007.
- , "Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?", en "Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva" [monográfico en línea], *Revista de Internet, Derecho y Política*, Universitat Oberta de Catalunya, núm. 3, 2006, en <<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>>, [consulta hecha en agosto de 2016].
- "Compran a líderes de vecinos con chambas", *La Razón*, sección Ciudad, 1º de agosto de 2013, en <<https://www.razon.com.mx/compran-a-lideres-de-vecinos-con-chambas/>>, [consulta hecha el 16 de agosto de 2018].
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México*, en <www.evalua.cdmx.gob.mx>, [consulta hecha en marzo de 2019].
- Consejo Nacional de Población*, en <www.gob.mx/conapo>, [consulta hecha el 24 de noviembre de 2017].
- Constitución Política de la Ciudad de México*, México, 2017.

- CONTRERAS CAMERO, Arturo, "La sigilosa compra de la alcaldía de Coyoacán", *Pie de Página*, sección Elecciones 2018, 10 de julio de 2018, en <<https://elecciones2018mx.periodistasdeapie.org.mx/2018/07/10/la-sigilosa-compra-de-la-alcaldia-de-coyoacan/>>, [consulta hecha el 18 de abril de 2019].
- CORTÉS VÁZQUEZ, Lorena, et al., *Una fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil*, México, Centro Mexicano para la Filantropía/Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo/Gestión Social y Cooperación, 2011.
- COTINO HUESO, Lorenzo, "El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónica por los cimientos", en Lorenzo Cotino Hueso (coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 2006, pp. 171-197.
- CRUZ REYES, Gerardo, *El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México/Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México (Cuadernos de la Ciudad de México, 3), 2018.
- CUNILL, Nuria, "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-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 57-75.
- , *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- DAGNINO, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, "Innovación democrática en América Latina: Una primera mirada al proyecto democrático-participativo", en *Documento de trabajo presentado en el Seminario Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, 5 y 6 de marzo de 2007, pp. 31-58.
- DECRETOS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2011-2018, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- DURÁN, Manuel, "Este domingo se realiza la Consulta sobre Presupuesto Participativo", *El Heraldo de México*, sección CDMX, 2 de septiembre de 2018, en <<https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/este-domingo-se-realiza-la-consulta-sobre-presupuesto-participativo/>>, [consulta hecha el 23 de febrero de 2019].
- ENTREVISTA A CARLOS AGUSTÍN VEGA REYES, subdirector de Programas y Proyectos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México, efectuada en instalaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México el 11 de enero de 2019.
- ENTREVISTA A CECILIA GUADALUPE JURADO REBOLLO, jefa de Departamento de Procedimientos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México,

- efectuado en instalaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México el 11 de enero de 2019.
- ENTREVISTA A COORDINADORA DE UN COMITÉ CIUDADANO DE LA ALCALDÍA GUSTAVO A. MADERO, efectuada en su domicilio el 11 de enero de 2019.
- ENTREVISTA A DONAJÍ OLIVERA REYES, diputada de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena, efectuada en el Congreso de la Ciudad de México el 13 de diciembre de 2018.
- ENTREVISTA A GABRIELA OSORIO HERNÁNDEZ, diputada de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena, efectuada en su Módulo de Atención Ciudadana, ubicado en Tlalpan, el 23 de enero de 2019.
- ENTREVISTA A RODIAN RANGEL RIVERA, director de Organizaciones de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México, efectuada en instalaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México el 11 de enero de 2019.
- ENTREVISTA A YURI BELTRÁN, consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México, efectuada en instalaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México el 11 de enero de 2019.
- FAUSTINO TORRES, Antonio y Ninfa Elizabeth Hernández Trejo, "Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)", *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes Electorales*, año XII, núm. 48, enero-junio de 2013, pp. 81-113.
- FINQUELIEVICH, Susana, Pablo Baumann y Alejandra Jara, *Nuevos paradigmas de participación ciudadana a través de las tecnologías de información y comunicación* (Documentos de Trabajo núm. 23), Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires, 2001.
- FRANCÉS GARCÍA, Francisco José, José Tomás García García y Óscar Antonio Santacreu Fernández, "Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos", documento de trabajo presentado en el *IX Congreso Español de Sociología*, septiembre de 2007.
- FUNG, Archon y Erick Olin Wright (coords.), *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2001.
- GARCÍA, José Guillermo, "Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. LI, núm. 205, 2009, pp. 77-96.
- GARCÍA BÁTIZ, María Luisa y Luis Téllez Arana, "El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 26, núm. 52, 2018, 28 pp.
- GERRING, John, "What is a Case Study and What is it good for?", *The American Political Science Review*, vol. 98, núm. 2, mayo de 2013, pp. 341-354.

- GOLDFRANK, Benjamin, "Comparando los presupuestos participativos: tiempos, contextos, escalas", ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.
- , "Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?", *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 39, mayo de 2011, pp. 41-55.
- , "The Politics of Deepening Local Democracy", *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 2, 2007, pp. 147-168.
- , "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28.
- y Aaron Schneider, "Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul", en *Diseño institucional y participación política en experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, pp. 253-291.
- GOMES, Maria Auxiliadora, "Presupuestos participativos. Panorama de Brasil", en Carlos Alberto Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, México, Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2011, pp. 37-46.
- GOODING, Robert, *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GRAMBERGER, Marc, *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001.
- GUNNARSSON, Christer, "What is new and what is institutional in the new institutional economics?", *Scandinavian Economic History Review*, núm. 31, 1991, pp. 43-67.
- GURZA LAVALLE, Adrián y Ernesto Isunza Vera, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación", en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, 2010, pp. 19-84.
- HALL, Peter y Rosemary Taylor, "Political Science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, Cambridge, vol. 44, núm. 5, diciembre de 1996, pp. 936- 957.
- HELD, David, *La democracia y el orden global*, trad. de Sebastián Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997.
- HERNÁNDEZ JAVIER, Héctor y Luis F. Fernández, *Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas*, México, Friedrich Ebert Stiftung (Análisis, núm. 8), 2013.
- HERNÁNDEZ TREJO, Ninfa Elizabeth, *La votación electrónica en Latinoamérica. Los casos del Distrito Federal y la Provincia de Buenos Aires*, tesis para obtener el grado de maestra

- en Estudios Políticos y Sociales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, en <<https://unam.academia.edu/NinfaElizabethHernándezTrejo>>.
- _____, “El voto electrónico en la construcción de un modelo de democracia electrónica”, *Estudios Políticos*, México, núm. 47, mayo-agosto de 2019, pp. 61-85.
- ILLÍADA LOPES, Iole, “Partido de los Trabajadores: una síntesis de múltiples determinaciones”, en Roberto Regalado (coord.), *La izquierda latinoamericana a 20 años del derrumbe de la Unión Soviética*, México, Ocean Sur, 2012, pp. 238-249.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA LVIII LEGISLATURA, *El federalismo fiscal en México*, México, Senado de la República LVIII Legislatura, agosto de 2001, en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, [consulta hecha el 16 de agosto de 2018].
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2016.
- _____, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2017.
- _____, *Guía para elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México. Una oportunidad para la organización ciudadana*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.
- _____, *Informe de las Actividades realizadas para la Organización y Desarrollo de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, septiembre de 2018.
- _____, *Perspectiva Ciudadana. Informes de la Red de Observación 2016*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2017, México, agosto de 2017.
- _____, *Perspectiva Ciudadana. Informes de la Red de Observación 2017-2018*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2018, México, noviembre de 2018.
- _____, *Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016*, en <<http://portal.iedf.org.mx/SCMGPC2016/catalogo.html>>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018].
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Consulta ciudadana ahora también por internet, 2015, en <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/gaceta.pdf>>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018].
- _____, *Estadística comparativa de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal 1999-2013*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Serie Geoestadística Electoral), 2015, en <portal.iedf.org.mx>, [consulta hecha el 12 de febrero de 2018].
- _____, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2015*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2014.

- _____, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016*, México, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, 2015.
- _____, *Evolución de los instrumentos electorales. Padrón electoral y lista nominal. Comparativo del Distrito Federal*, en <portal.iedf.org.mx/sevie/>, [consulta hecha el 28 de septiembre de 2017].
- _____, *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, 2ª ed., México, Instituto Electoral del Distrito Federal, diciembre de 2009.
- _____, *Perspectiva Ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informes de la Red de Observación IEDF 2015*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo, México, 2016.
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL, "Invitan a organizaciones civiles a presentar proyectos con el Presupuesto Participativo de la CDMX", Comunicado, 2 de febrero de 2017, en <<https://www.gob.mx/indesol/prensa/invitan-a-organizaciones-civiles-a-presentar-proyectos-con-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx>>, [consulta hecha el 23 de septiembre de 2017].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "Número de habitantes 2020", en <<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>>, [consulta hecha el 1º de febrero de 2021].
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, consulta de lista nominal 2020, en <www.ine.mx>, [consulta hecha el 1º de febrero de 2021].
- LARROSA HARO, Manuel, "El Distrito Federal en 1995: las elecciones de los Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre", México, 2011, pp. 83-91, en <<http://www.biblio juridica.org/libros/4/1762/11.pdf>>, [consulta hecha el 24 de marzo de 2011].
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2010, 2013, 2016, 2017, 2018.
- _____, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, 2014.
- MARICATO, Erminia, "La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse", en Fernando Carrión y Paúl Ponce (coords.), *El giro a la izquierda. Los gobiernos locales de América Latina*, Quito, Quinta Avenida Editores, 2015, pp. 407-437.
- MARQUETTI, Adalmir, "Democracia, Equidade e Eficiência: o Caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre", en João Verle y Luciano Brunet (eds.), *Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre-Brasil*, Porto Alegre, Guayí, 2002, pp. 210-232.
- MARQUINA SÁNCHEZ, María de Lourdes, "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*, año 3, núm. 2, julio-diciembre de 2013, pp. 100-113.

- , “Participación ciudadana en la Ciudad de México a través del presupuesto participativo”, en Lourdes Marquina Sánchez y Miguel Moreno Plata (coords.), *La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana. Un análisis desde el presupuesto participativo en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Ediciones Eón, 2017, pp. 25-48.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, “La participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 135-144.
- MASCAREÑO, Carlos, “Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio”, *Cuadernos del CENDES*, Caracas, vol. 26, núm. 72, septiembre-diciembre de 2009, pp. 163-166.
- MILLÁN, René y María del Rosario Esteinou, “Toma de decisiones y cultura cívica: el caso de una asociación no política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LXII, núm. 229, enero-abril de 2017, pp. 77-100.
- MIRÓN LINCE, Rosa María, “La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal”, *Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, cuarta época, núm. 21, 1999, pp. 161-186.
- MONTAMBEAULT, François, “¿Aprendiendo a ser ‘mejores demócratas’? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Erick Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centre for the Study of Democratic Institutions/Center for Latin American and Latino Studies, 2012, pp. 137-165.
- MONTECINOS, Egon, “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, en Carlos Alberto Briseño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, México, Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2011, pp. 47-84.
- , “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay”, *Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. XXI, núm. 2, 2014, pp. 349-376.
- , “Lecciones y aprendizajes de los presupuestos participativos en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo de 2019.

- , “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 44, junio de 2009, pp. 145-174.
- MONTES DE OCA BARRERA, Laura Beatriz, “¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 76, núm. 2, 2014, pp. 287-320.
- MONTOYA AGUIRRE, María, “Presupuesto ni participativo ni transparente”, *Nexos*, sección La Brújula, 14 de marzo de 2017, en <<https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>>, [consulta hecha el 15 de febrero de 2018].
- NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLIVER, Lucio, “Sistema político, relaciones elitistas y participación popular en Brasil hoy: Una historia de innovaciones progresistas y continuidad conservadora”, en Silvia Gómez-Tagle y Willibald Sonnleitner (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 113-134.
- PARTICIPANDO POR MÉXICO, *Análisis de la convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2016 del IEDF*, Participando por México, Sin ciudadanos no hay democracia, 7 de agosto de 2015.
- PATEMAN, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- POGREBINSCHI, Thomy, “Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, pp. 77-104.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en Yanina Welp y Lawrence Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flacso México/Nuffield College/Universidad de Oxford/Centre for Research on Direct Democracy, 2011, pp. 119-144.
- PUTNAM, Robert, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of America*, Nueva York, Simon and Schuster Paperbacks, 2000.
- , *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- RACCANELLO, Kristiano, *Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México*, 2016, en <https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Archivos/Seminario%202018%20sis tema%20bienestar%20social/2.NuevoIDS_CDMX_nov2017.pdf>, [consulta hecha el 26 de febrero de 2019].

- RENIU VILAMALA, Josep María, "Consideraciones sociopolíticas para los proyectos de voto electrónico", en Jordi Barrat i Esteve (coord.), *El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*, Madrid, Iustel, 2016, pp. 57-82.
- RÍOS INSUA, David, et al., *Democracia electrónica*, Madrid, LID Editorial Empresarial, 2008.
- RODEA, Felipe, "Entre denuncias, capitalinos eligen comités vecinales", *El Financiero*, sección Nacional, 4 de septiembre de 2016, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/entre-denuncias-capitalinos-eligen-comites-vecinales.html>>, [consulta hecha el 9 de febrero de 2018].
- SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo, *La evolución de la Ciudad de México. Factores para el desarrollo social. Informe del Estado de Desarrollo Social en el Distrito Federal*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2012.
- SÁNCHEZ I PICANYOL, Jordi, *La democracia electrónica*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2008.
- SÁNCHEZ, Antonieta, "Darán apoyo a comunidades olvidadas de Morelos", *Diario de Morelos*, 2 de agosto de 2021, en <<https://www.diariodemorelos.com/noticias/dar-n-apoyo-comunidades-abandonadas-de-morelos>>, [consulta hecha el 14 de febrero de 2022].
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Alianza Editorial, 1989.
- SCHNEIDER, Cecilia y Yanina Welp, "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 60, núm. 224, nueva época, año LX, mayo-agosto de 2015, pp. 15-44, en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/issue/view/3919>>, [consulta hecha el 7 de febrero de 2022].
- SCHRÖTER, Barbara, "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 141-175.
- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Observatorio Ciudadano. Presupuesto participativo Séptima sesión ordinaria*, noviembre 2018 [versión PPT].
- SERDÜLT, Uwe y Yanina Welp, "How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo", *Journal of Politics in Latin America*, núm. 2, 2015, pp. 131-148.
- Sistema de Información del Desarrollo Social*, Gobierno de la Ciudad de México, en <<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=48>>, [consulta hecha el 20 de febrero de 2019].
- SMELSER, Neil J., "On Comparative Analysis, Interdisciplinarity and Internationalization in Sociology", *International Sociology*, vol. 18, núm. 4, diciembre de 2003, pp. 643-657.
- SMITH, Graham, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

- SOMUANO, María Fernanda, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México, 2011.
- SOUZA ROCHA, Melina de, "La Comisión de Legislación Participativa y la Participación de las ONG: ¿participación popular en Brasil?", en Yanina Welp y Lawrence Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flasco México/Nuffield College/Universidad de Oxford/Centre for Research on Direct Democracy, 2011, pp. 51-74.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de, *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, trad. de María del Mar Portillo, Ediciones Afrontamiento Lda. Portugal, 2004.
- SUÁREZ ELÍAS, Mariano, "Capacidad de Agencia y Presupuestos Participativos: Un análisis de literatura de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", ponencia presentada en el *Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ¿Democracias en recesión?*, Montevideo, Uruguay, del 26 al 28 de julio de 2017.
- SUBIRATS, Joan, "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación", en H. Cairo Carou (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 89-114.
- TEJERA GAONA, Héctor, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa, 2015.
- TULA, María Inés, "Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Perspectivas y comentarios sobre la adopción del voto electrónico en la Argentina", en *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Ariel, 2005, pp. 15-40.
- UNIDAD DE TRANSPARENCIA, Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- VALVERDE, Karla, Enrique Gutiérrez y Flor de María García, "Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva época, año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 105-128.
- VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza González, *La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas. Foro Nacional Pro Colombia*, Bogotá, Fundación Corona, 2004.
- WAMPLER, Brian, "Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", *Latin American Politics & Society*, vol. 46, núm. 2, 2004, pp. 73-99.
- , "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil", *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 1, 2008, pp. 61-81.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, Colofón, 1919.
- WELP, Yanina, "Brechas digitales y políticas: ¿democracia electrónica en América Latina?", 2010.

- _____, "Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica", en Nicolás Loza (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 13-31.
- _____, "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Quito, vol. 12, núm. 31, 2008, pp. 117-130.
- _____, "Participación ciudadana, poder y democracia. Apuntes para un debate", *Revista Argentina de Democracia Participativa*, vol. 1, núm. 1, 2015, pp. 49-59.
- _____, "¿Quién, cómo y para qué? La innovación democrática bajo la lupa", en *#InnovaPolíticaLatAm*, 2015, en <<http://asuntos.sudwebs.com/blog/2015/08/12/qui-en-como-y-para-que-la-innovacion-democratica-bajo-la-lupa/>>, [consulta hecha el 9 de mayo de 2016].
- WHITEHEAD, Lawrence, "Prólogo", en Yanina Welp y Lawrence Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Flacso México/Nuffield College/Universidad de Oxford/Centre for Research on Direct Democracy, 2011, pp. 15-22.
- ZAMARRÓN DE LEÓN, Eduardo, *Modelos de democracia. Los alcances del impulso participativo*, México, Instituto Electoral de Querétaro/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2006.
- ZERMEÑO, Sergio, "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 145-166.
- ZICCARDI, Alicia, "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-Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, pp. 245-272.

Síntesis curricular

NINFA ELIZABETH HERNÁNDEZ TREJO

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (campo disciplinario Ciencia Política) por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Estudios Políticos y Sociales por el mismo, y licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es profesora de asignatura del Programa Único de Especializaciones en Ciencias Políticas y Sociales, del Centro de Estudios Políticos y del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la misma Facultad. Candidata a investigadora nacional por el Sistema Nacional de Investigadores. Miembro de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Sus principales temas y líneas de investigación son Innovación democrática, Participación ciudadana, Voto electrónico, Democracia electrónica y Violencia política contra las mujeres en razón de género. Fue asesora del consejero electoral Yuri Gabriel Beltrán Miranda en el Instituto Electoral de la Ciudad de México, asistente de Pautado en la Dirección de Prerrogativas de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, y observadora electoral en México y Argentina. Entre sus publicaciones destacan *Comicios, pandemia y otros enredos. La organización de las elecciones mexicanas en 2021; Los desafíos para la participación ciudadana desde el contexto de la emergencia sanitaria; El voto electrónico en la construcción de un modelo de democracia electrónica; ¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en los estados mexicanos.*

La publicación electrónica de *Análisis del presupuesto participativo de la Ciudad de México desde la innovación democrática y la participación ciudadana* concluyó el 23 de diciembre de 2022. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Mónica Álvarez Ramírez. Se utilizaron las fuentes tipográficas Frutiger LT Std y Stempel Garamond LT.

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Ciudad Universitaria, Coyoacán
04510, Ciudad de México

Esta publicación se concentra en explicar los niveles de la participación ciudadana del presupuesto participativo de 2011 a 2018 a partir de variables políticas y socioeconómicas de la Ciudad de México y otras más, entre las que destaca el peso del voto electrónico en la potencial ampliación de la participación. La relevancia del aporte a la discusión y rediseño de políticas públicas que se expone en la obra es clara y contundente en tiempos del declive de la confianza en las instituciones y del incremento de la insatisfacción ciudadana.

Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx