



Cuadernos de la Ciudad de México

El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad

Gerardo Cruz Reyes

3



Cuadernos de la Ciudad de México

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mario Velázquez Miranda
Consejero Presidente
Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Consejeras y Consejeros Electorales

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Bernardo Valle Monroy
Presidente
Juan Carlos Amador Hernández
Carolina del Ángel Cruz
Rosa María Mirón Lince
Vocales
Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector
Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General
Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo
Javier de la Fuente Hernández
Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria
Mónica González Contró
Abogada General
Javier Nieto Gutiérrez
Coordinador de Estudios de Posgrado
Rosa María Mirón Lince
Coordinadora del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales

El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad

Gerardo Cruz Reyes

3

CIUDAD DE MÉXICO • 2018



Autor: Gerardo Cruz Reyes

Edición:

Coordinación editorial: María Ortega Robles, coordinadora editorial

Coordinación de contenidos: Vanessa Díaz, coordinadora de apoyo técnico B

Supervisión: José Luis García Torres Pineda, jefe del Departamento de Diseño y Edición

Diseño gráfico y portada: Kythzia Cañas Villamar, analista diseñadora

Corrección de estilo: Nilda Ibaguren Bernat, analista correctora de estilo

Diseño editorial y diagramación: Laura Elena Mier Hughes, supervisora de grupo B

Primera edición, 31 de julio de 2018.

D.R. © 2018

Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
delegación Tlalpan,
04510, Ciudad de México
www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-02-6

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de los editores. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra.

Impreso y hecho en México.

Por eso se dice y con razón que no puede mandar bien quien no ha obedecido. La virtud de éstos es distinta, pero el buen ciudadano debe saber y ser capaz de obedecer y mandar; y ésa es la virtud del ciudadano: conocer el gobierno de los hombres libres bajo sus dos aspectos a la vez.

(ARISTÓTELES, 384-322, A.C.)

Introducción

Desde hace alrededor de 20 años se introdujo en la Ciudad de México un instrumento de participación ciudadana mediante el cual los habitantes de cada colonia y pueblo originario, inclusive las personas oriundas de la ciudad que residen en otro país, deciden cada año en qué proyectos específicos, y con qué prioridad, se aplicarán recursos públicos para el mejoramiento y desarrollo de su colonia o pueblo, auspiciando y fortaleciendo sus capacidades comunitarias y de autogestión. Se trata del Presupuesto Participativo (PP).

Este año se cumple la novena edición de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo, con la que se pondrá en marcha el próximo PP que se ejercerá en las colonias y pueblos originarios de una de las ciudades más grandes y pobladas del mundo. Este acontecimiento nos brinda la oportunidad de ofrecer a la ciudadanía una serie de claves de lectura para comprender no sólo la complejidad de la operación de ese instrumento, sino su importancia histórica, social y política.

Hablamos de su valor histórico porque no es exagerado decir que las reformas y los procesos de participación en la Ciudad de México sintetizan, en más de un sentido, los más importantes avances logrados por las luchas sociales que han vislumbrado la trascendencia de nuestra ciudad como el principal centro neurálgico de la política nacional, la sede de los Poderes de la Unión.

En términos políticos, el PP ha sido posible solamente a partir de la convergencia de dos procesos constitutivos de la democratización del Estado mexicano en su conjunto; por un lado, la reforma del Estado a nivel federal y, por el otro, la reforma política de la Ciudad de México. Ambos han propiciado cambios en el federalismo mexicano que han impactado directamente en la organización política y social de la geografía nacional, y de manera destacada en la ciudad capital, lo que se objetivó en la aprobación de su primera constitución política a principios de 2017.

Socialmente hablando, el PP se presenta como una gran oportunidad para la construcción ciudadana de las comunidades y colonias de la Ciudad de México. En este sentido, su fin último no es el fomento de la participación, sino el desarrollo comunitario y de la Ciudad a partir de la generación de

capital social y la autogestión de sus miembros. Este instrumento reconcilia a dos componentes consustanciales a la democracia: la comunidad y el ciudadano.

Es por ese motivo que en la primera parte del texto presentamos las bases históricas para entender que el ciudadano o ciudadana no es únicamente el sujeto moderno que participa con su voto en elecciones periódicas. El ejemplo de la antigua Atenas nos demuestra que el ciudadano se constituía como un agente colectivo en las comunidades donde desarrollaba las cualidades para participar, deliberar y juzgar.

Pero la democracia que nació con esos fundamentos en el mundo antiguo enfrentó diferentes obstáculos para reafirmarse entre los estados modernos. En este sentido, se mostrará la forma en que el sistema federal permitió el resurgimiento de las dinámicas democráticas comunitarias y, al mismo tiempo, el despertar de una sociedad civil cuya contribución más valiosa ha sido coadyuvar en la formación de una opinión pública crítica y lograr la pluralización de los intereses sociales, sin que ello niegue ni sustituya el valor comunitario del ciudadano en la formación del poder político de una nación, toda vez que no es posible la existencia de una comunidad sin ciudadanos ni de la nación sin comunidades de hombres libres.

Así, la ecuación resultante de la intrínseca relación entre comunidad, ciudadano y democracia nos dará los fundamentos para pensar la importancia del PP como el proceso de ciudadanización de una comunidad, colonia, pueblo o municipio, en virtud de que el PP es una oportunidad para que hombres, mujeres, indígenas e incluso niños participen, decidan y juzguen en función de intereses comunes lo que mejor

les conviene, no como sujetos(as), sino como miembros de una misma comunidad.

De esa manera, luego de tratar el tema del origen y expansión del PP en su experiencia internacional, se podrán conocer los antecedentes de la participación social en la Ciudad de México y las repercusiones del proceso de reforma política que paulatinamente generó mayores espacios y mecanismos para la inclusión de la diversidad social y la libre participación de sus habitantes.

Finalmente, el lector tendrá a su disposición un recuento del proceso operativo del PP, con lo que buscamos privilegiar un panorama elemental para comprender su significado, a fin de concluir con una breve síntesis de sus retos.

No soslayamos el hecho de que nuestro objetivo principal es invitar a los ciudadanos, las ciudadanas y el conjunto de sus habitantes, especialmente de la Ciudad de México, a conocer las ventajas de integrarse en las tareas colectivas que demanda el mejor funcionamiento del PP.

El origen del gobierno democrático

Hace alrededor de 2500 años, en 508-507 a.C., nació en la ciudad de Atenas la organización social y política que siglos después devino la forma de gobierno predominante en el mundo. La democracia, surgida en aquella ciudad griega del Mediterráneo, fue el primer sistema político imbricado en un extenso modo de vida social que permitía a los hombres libres participar continuamente y de manera directa en los asuntos de la ciudad (*polis*).

La *polis*, definida tiempo después como ciudad-estado, fue una comunidad de cultura¹ que no admitía oposición entre el gobernante y el gobernado, por la razón de que los ciudadanos eran al mismo tiempo quienes ejercían el poder de gobernar.² En el mundo del hombre antiguo no se conoció la separación que hoy caracteriza a los sistemas representativos de los estados modernos,³ cuyos presidentes(as) o ministros(as) despachan desde palacios o grandes residencias resguardadas por cuerpos de seguridad especializados.

A diferencia de la noción contemporánea del ciudadano(a), que reduce su participación política fundamentalmente al ejercicio del sufragio universal o a una serie de prácticas para las que, en términos generales, no se requiere su inmediata intervención en la vida pública, el hombre griego era un ciudadano en cualquier tiempo, lo que significa que su ser individual y, por lo tanto, sus intereses particulares difícilmente se distinguían de los de la *polis*, vale decir, vale decir, no tenían un carácter autónomo e independiente, como sí ocurre en el hombre o la mujer moderna.⁴

¹ George Jellinek decía que otro fenómeno importante de la comunidad de cultura era que “la educación del ciudadano para la virtud, es el fin último del Estado, y la conducta moral, el deber supremo del ciudadano”. Ello significaba que la vida social no se encontraba separada de la religión y que los ciudadanos en la *polis* compartían una especie de moral pública que establecía las directrices éticas, religiosas y políticas de la vida social (George Jellinek, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 293).

² Cfr. Claude Mossé, “L'uomo e l'economia”, en Jean-Pierre Vernant, *L'uomo greco*, Roma, Laterza, 1991, p. 25.

³ Moses I. Finley, *El nacimiento de la política*, México, Grijalbo, 1986, p. 102.

⁴ Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976, p. 24.

A pesar de la distancia y de los años, sigue siendo válido repensar la política actual a la luz de los elementos constitutivos de la democracia ateniense, porque es en la relación entre comunidad política y ciudadanía como se entiende mejor la dinámica fundamental de la *polis*. La forma de gobierno democrática –y la política misma– que nació en Atenas cambió a la postre la organización social de los pueblos y naciones. Gracias a esa noción es posible dimensionar el valor de la participación y la organización social que resulta imprescindible para repensar el instrumento del PP.

Sin el propósito de ser exhaustivo, pero en la idea de que el lector logre un acercamiento panorámico a la democracia ateniense, comenzaremos por establecer que la *polis* griega fue una pequeña comunidad de comunidades, compuesta por *demos* (pueblos), en cuyo seno existían las *politikè koinonia*, esto es, comunidades todavía más pequeñas.

La comunidad y el ciudadano en el nacimiento de la democracia

El gran conocedor de la política antigua, Moses Finley, sostuvo que el territorio de Atenas alcanzaba aproximadamente un millar de millas cuadradas, más o menos el tamaño del condado de Rhode Island.⁵ En nuestros días, el municipio de Atenas cuenta con 38 km², alcanzando unos 427 con el área

⁵ Moses I. Finley, *Vieja y nueva democracia y otros ensayos*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 25. Este dato es algo confuso, porque este mismo autor dirá en otra de sus obras que Atenas contaba con aproximadamente 2 500 km², equivalente cercano al Gran ducado de Luxemburgo (M.I. Finley, *La democracia degli antichi e dei moderni*, Roma, Laterza, 1997, p. 17).

metropolitana. De hecho, si quisiéramos establecer una comparación con la extensión de la Ciudad de México, veríamos que ésta cuenta con una superficie muy superior (1,495 km²)⁶ a la actual extensión de Atenas, relativamente cercana a lo que medía en la antigüedad.

Como es de imaginar, la relación entre el número de ciudadanos y la extensión de la *polis* era proporcional, por lo que se puede argüir que a comunidades pequeñas correspondía una porción limitada de ciudadanos, sobre todo considerando que se trataba de sociedades naturales sustentadas en el trabajo de los esclavos, quienes componían el grueso de la población, como sucedió también en Roma. Así, los ciudadanos que habitaban la *polis* no sumaban millones como en la actualidad. Sobre esto, Finley escribe que, salvo en contadas ocasiones, los ciudadanos no excedieron los 45 mil.⁷

Para Aristóteles, “la comunidad perfecta de varias aldeas era la ciudad”,⁸ pues nació a causa de las necesidades de la vida, y por eso el fin de aquéllas era la ciudad.⁹ En réplica a Sócrates, Aristóteles sostuvo que la ciudad no sólo estaba compuesta de una pluralidad de hombres, sino también de sus diferencias, de modo que no era el resultado de las semejanzas:

⁶ De hecho sólo tres de las 16 delegaciones (alcaldías) miden alrededor de 33 km²: Azcapotzalco, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Con excepción de Benito Juárez e Iztacalco, que apenas superan los 23 km², el resto supera por mucho la extensión de 38 km² de Atenas.

⁷ Moses I. Finley, *Vieja y nueva democracia y otros ensayos*, op. cit., p. 26. Por su parte, Manin refiere que eran unos 30 mil ciudadanos de más de 20 años en el siglo IV (Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza, 1998, p. 24).

⁸ Aristóteles, *La política*, Madrid, Gredos, 1988, p. 49.

⁹ *Ibid.*, p. 49.

Pero los elementos de los que debe resultar una ciudad difieren específicamente. Por eso precisamente la igualdad en la reciprocidad es la salvaguardia de las ciudades [...] Sucede entonces que de este modo todos llegan a gobernar, como si los zapateros y los carpinteros se alternaran, y no fueran siempre los mismos zapateros y carpinteros.¹⁰

La comunidad, pues, permitía la reciprocidad, la cooperación y el gobierno común, a pesar de las diferencias de los intereses particulares de los ciudadanos, tal como lo destacó Pericles en el célebre discurso de los muertos.¹¹ La comunidad potenciaba la igualdad de los hombres en cuanto ciudadanos, y no es extraño que, precisamente por ese origen, Rousseau, el padre de la moderna teoría de la democracia, adoptara como fundamento del contrato social la voluntad general de la comunidad de ciudadanos o pueblo.¹² La noción de ciudadano,

¹⁰ *Ibid.*, p. 90.

¹¹ Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, México, Porrúa, 1998, pp. 83-84. No olvidemos que se trata de uno de los célebres documentos en los que se establece una concepción clara de democracia, así como de la existencia de la dos esferas de interés (pública y privada) que existen ya en la *polis*. En el mismo sentido, en “La República o de lo justo”, Platón dirá que “quien no debe más que a sí propio su nacimiento y crecimiento no esté obligado a guardar reconocimiento alguno a nadie; pero a vosotros os hemos formado en el interés del Estado tanto como en el propio vuestro...”. La idea a la que apuntaba Platón era la de una felicidad a la que sólo se puede acceder con la unión de los ciudadanos (Platón, *Diálogos*, México, Porrúa, 1984, p. 555).

¹² Evocando la naturaleza del contrato social e inspirado en la *polis* ateniense, Rousseau dirá que “la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político el cual es denominado Estado, cuando es activo [...] En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado. Véase Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Porrúa, 1996, p. 10.

por lo demás, resulta indisociable de la de comunidad en Atenas y eso es algo que nos ayudará a comprender mejor la importancia del PP.

Precisamente, el tipo de relación surgida entre los ciudadanos y su comunidad en la solución de los problemas es lo que llamaron democracia, como a continuación se verá.

El término democracia (*demokratia*) proviene de los vocablos griegos *kratos* (poder) y *demos* (pueblo), lo que en su acepción histórica significó “el poder [...] de tomar decisiones colectivas, es decir, vinculantes para todos”,¹³ ejercido por los ciudadanos (*polite*) seleccionados mediante sorteo en la asamblea popular (*ekklesia*).¹⁴ Pero el hecho relevante es que cualquier ciudadano podía intervenir con igualdad de palabra en la asamblea, lo que significa, inclusive, que podía presentar propuestas. Después de todo, la Atenas antigua, esgrimió Finley, “constituía un modelo de sociedad en la que unos estaban siempre en presencia de otros”.¹⁵

En ese contexto, nos gustaría resaltar que la presencia de los ciudadanos en la asamblea propiciaba una condición de inmediatez, tanto de la participación ciudadana en la política como en el ejercicio mismo del poder y la toma de decisiones. Hoy en día nosotros nos auxiliamos de los *mass media* y, cada vez más, del uso de las redes sociales, pero en aquella época, los ciudadanos se reunían para dialogar, lo mismo que

¹³ Véanse, por ejemplo, Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotá, 2002, p. 17; y Norberto Bobbio, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999, pp. 329-332.

¹⁴ Bernard Manin, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵ Moses I. Finley, *Vieja y nueva democracia y otros ensayos*, *op. cit.*, p. 26.

para enterarse de los principales temas de la ciudad, de las acciones de guerra, así como también de los menesteres de la vida cotidiana. El espacio de la asamblea, por decirlo en términos contemporáneos, era la esfera pública¹⁶ donde se producía la opinión pública. A ese respecto, Habermas escribió:

La vida pública [...] se lleva a cabo en la plaza del mercado, el *agorá* [...]: el carácter público se constituye tanto en el diálogo (*lexis*), que puede asumir también la forma del debate y de la sentencia judicial, cuanto en el actuar común (*praxis*), que concierne a la conducta en la guerra o bien en los juegos agnósticos.¹⁷

Por su parte, Hannah Arendt, explicando la importancia del diálogo público en el ágora, decía que “la constante presencia de los otros, la comunicación entre iguales en el espacio público [...] deviene el efectivo contenido del ser libre. En ese momento, la actividad más importante del deber ser pasa del actuar al hablar, del libre acto al libre discurso.”¹⁸

Ahora bien, hay que precisar que el concepto de democracia no fue elaboración erudita de filósofos o de iluminados,

¹⁶ Vale la pena referir desde ahora lo que se entenderá en este texto por opinión pública. Al respecto, parece imposible dejar de distinguir entre dos concepciones paralelas. Según Habermas, se puede entender como instancia crítica, a condición de que se trate de una publicidad normativamente requerida por y para el ejercicio del poder político y social, vale decir, a través de su vigilancia y control, o bien puede asumirse como instancia receptiva en relación con la publicidad difusa manipuladora, en favor de personas, instituciones, programas, etcétera. El autor advierte que dentro de la esfera pública ambas nociones concurren, no obstante, siguiendo a Kant, Habermas se inclina por la primera definición (Jürgen Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma, Laterza, 2002, p. 272 [traducción propia]).

¹⁷ Jürgen Habermas, *Ibid.*, p. 5.

¹⁸ Hannah Arendt, *Che cos'è la politica?*, Turín, Edizioni di Comunità, 2001, p. 36.

sino resultado de ancestrales prácticas cotidianas inherentes a la cultura y cosmogonía de los griegos; de hecho, existían diferentes palabras para designar las cualidades de los hombres en la función de gobernar. Precisamente, aún antes de la institucionalización en el uso del concepto democracia ya eran de uso común los términos *isegoria* e *isonomia*, sin los cuales es imposible comprender las dimensiones de la participación del ciudadano ateniense.

La *isegoria* consistía en la igualdad de los sujetos para presentar propuestas. Se trataba de una práctica de autogestión directa entre ciudadanos, es decir, en tiempo real y sin intermediación de grupos o partidos.¹⁹ En cuanto a la *isonomia*, ésta significaba la igualdad de todos los ciudadanos a través de la ley, lo que se expresaba en una serie de instrumentos que permitían al ciudadano común posicionar iniciativas e incluso cuestionar leyes aprobadas por el consejo.²⁰ Por ello es que el filósofo italiano Edoardo Greblo ha dicho que la idea de ciudadanía de Pericles implicaba una participación directa en la gestión de los asuntos públicos, que no sólo no se concebía como una violación de la autonomía de la persona privada, sino más bien como su elevación y potencia.²¹

Finley no duda en apuntar que el pueblo ejercía no sólo “la elegibilidad para desempeñar cargos públicos y el derecho

¹⁹ Esto, evidentemente durante el tiempo que duró el sistema democrático, entre los siglos VI y III a.C.

²⁰ Algunos ejemplos de esto fueron tanto el *ostracismo*, recurso de expulsión de ciudadanos fuera de la *polis*, como la *graphe paranomon*, que permitía a cualquier ciudadano demandar a otro por hacer una propuesta ilegal en la asamblea, aun en el caso en que ésta la hubiese aprobado. Véanse, por ejemplo, Moses I. Finley, *El nacimiento de la política*, *op.cit.*, pp. 76 y 77; y Bernard Manin, *op. cit.*, p. 33.

²¹ Edoardo Greblo, *Democrazia*, Bolonia, Il Molino, 2000, p. 29.

a escoger a los funcionarios, sino también el de decidir sobre todos los asuntos de la gestión pública y el de juzgar, en cuanto jurado, todos los casos importantes, fueran del cariz que fueran: civiles, criminales, públicos o privados”.²² Ello no es fortuito, Aristóteles había dado testimonio de las virtudes del ciudadano, indicando que éste es “quien tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial, a ése llamamos ciudadano de esa ciudad”.²³

A partir de ello, resulta claro que “el perfecto ciudadano”, como lo llamaba el estagirita, es aquel que no sólo participa de los poderes deliberativo y judicial, sino también de las magistraturas. Lo que en el Estado liberal de nuestros días sólo existe a través de la doctrina constitucional de la división de poderes, en la *polis* era posible por la participación, la deliberación y el derecho a juzgar de los ciudadanos reunidos en asamblea. No existía, pues, separación de poderes.²⁴

Ahora bien, hemos adelantado que el ciudadano se forma en general en la comunidad, pero no está de más decir que era en los *demos* y, aún antes, en las *politiké koinonia*, donde los jóvenes eran instruidos en el arte de la política y de la consecución de los fines comunes. Es evidente que los valores, actitudes y prácticas del hombre antiguo provenían de un tipo de cultura política que tenía su origen en las relaciones

²² Moses I. Finley, *Vieja y nueva democracia y otros ensayos*, op. cit., p. 35: “La concentración de la autoridad en la Asamblea, la fragmentación y la rotación de los puestos administrativos, la selección abandonada al azar, la ausencia de una burocracia a sueldo, los tribunales populares, todo ello servía para impedir la creación de una maquinaria de partido y, por lo tanto, de una minoría política institucionalizada. La dirección era directa y personal; no había lugar para mediocres marionetas manipuladas por los “verdaderos” dirigentes políticos entre bastidores”.

²³ Aristóteles, op. cit., pp. 155-156.

²⁴ Moses I. Finley, *El nacimiento de la política*, op. cit., p. 81.

dentro de la *polis*, pero desde etapas tempranas del desarrollo de los hombres los jóvenes entraban en contacto con el mundo a través de comunidades más pequeñas.

En ese sentido, Aristóteles refería la existencia de una organización social intermedia entre la familia y la *polis* cuya extensión dependía de estrechos vínculos de parentesco entre familias, hasta constituir la ciudad, a saber, la *Politiké Koinonía*. Aunque sus vocablos han sido traducidos de distintos modos, lo que nos interesa para efectos del tema que nos ocupa es que constituye un precedente de la organización municipal.²⁵ Fue un término utilizado para designar un tipo de comunidad que no era elemental como la familia pero tampoco tan general como la *polis*, de la cual es constitutiva. Aristóteles lo emplea para referirse a estrechos vínculos entre familias pertenecientes a pequeñas comunidades.

Se trataba de pequeñas comunidades en las que los hombres desarrollaban estrechos vínculos de cooperación, y es justamente esa memoria genética de la comunidad elemental la que nos interesa resaltar, habida cuenta de que a través de su herencia histórica se logró preservar, a lo largo de más de dos mil años, la propia democracia. También motivó un interés constante por repensar la comunidad. Entre los autores más destacados en diferentes etapas se pueden mencionar

²⁵ Existen diferentes traducciones del término *Koinonía*, en función de la edición. Aunque para este trabajo se consultaron las ediciones de Gómez Robledo en Porrúa, la de Manuela García Valdés en Gredos y la traducción de Patricio Azcárate, publicada por la UNAM, entre otras, variando la traducción de *koinonía*, como sociedad civil, pueblo, aldea y municipio, nosotros decidimos atender a la nota aclaratoria de la edición de UNAM, según la cual el término más cercano es *municipio* (*La política*, México, UNAM, 2012, pp. XVI-XVII).

Althusius, Ferguson, Tocqueville, Gierke, Tönnies, Zimmermann, Bataille, Sposito, Ostrom, Putnam, entre otros.

Vale la pena reiterar, antes de pasar al siguiente tema, que lo visto hasta ahora en ningún sentido forma parte de una teoría. Lo valioso es, justamente, que hablamos de un proceso histórico-social denominado democracia ateniense. Quiere decir que se trata de procesos sociales reales que no se circunscriben a una teoría, como estamos acostumbrados sobre todo desde finales del siglo XIX, cuando se volvió un hábito apelar a los modelos teóricos para pensar y hacer la política.

La democracia representativa y la emancipación de la sociedad civil

Desde el siglo III a.C. hasta el surgimiento de la democracia en Estados Unidos, especialmente en el siglo XVIII, este sistema de gobierno desapareció de la tierra. De no ser por las formas regionales de autogobierno que pervivieron y resistieron en algunos municipios y pueblos, nadie se volvió a ocupar del tema con vistas a su regreso.

Entre los diferentes factores que explican su resurgimiento en el mundo contemporáneo se pueden mencionar al menos dos fuentes. En primer lugar, el ocaso del iusnaturalismo y el triunfo del racionalismo, expresado en el sistema representativo con fundamento constitucional, en virtud del cual fue posible despotenciar la premisa de la voluntad popular que exacerbó el ambiente social a raíz de la Revolución Francesa. El liberalismo redujo esta última reminiscencia de la democracia directa a un simple supuesto de la razón, en el

cual se fundó el nuevo sistema de derecho constitucional y dio paso a la llamada democracia procedimental o electoral, que alcanza su máxima y más destacada expresión en la obra del gran constitucionalista austriaco Hans Kelsen.

En segundo lugar, parece haber sido la experiencia del federalismo democrático emanado de la unificación de las colonias en Norteamérica lo que ayudó a mantener viva la flama de la democracia directa. Pero al mismo tiempo generó el precedente más importante para una concepción moderna de comunidad en la que quedaba fusionado el ciudadano en su doble existencia (como ciudadano y como individuo). Esto significa que llevaba una vida general como miembro del municipio, lo mismo que una vida particular aislada del cuerpo comunitario pero incorporada en unidades asociativas, por lo tanto en una *sociedad civil autónoma*, que entraba en acción para buscar resolver toda clase de problemas inherentes a la complejidad de la vida social, y no sólo política.

Además, de la experiencia de la democracia en Estados Unidos derivaron aportaciones importantes. En primer lugar, se demostró que podían coexistir los idearios de la democracia directa con los del liberalismo en un sistema representativo que permitía la convivencia del gobierno federal, los estados y los municipios en el marco de un sistema representativo. Aunque bien se puede decir que en el caso de los municipios la participación adquirió un carácter semidirecto, si no es que directo en la dirección de la comuna,²⁶ como explicó Tocqueville

²⁶ A propósito de la obra de Tocqueville, en otro lugar hemos señalado que “el concepto de comunidad de Tocqueville es orgánico porque la condición social, la religión y las costumbres se manifiestan en los lazos comunitarios. Operan en el mismo sentido lo natural y contractual en la comunidad, pues para nuestro autor no hay duda de que la comuna fue organizada

en su portentosa obra *La democracia en América*.²⁷ En segundo lugar, el federalismo democrático en Estados Unidos cuestionó la vieja sentencia –admitida por el propio Rousseau– de que en los extensos y densamente poblados estados modernos era irrealizable la democracia directa.

Como sea, los problemas para lograr la democratización de los estados en el siglo xx, especialmente a partir de la segunda guerra mundial, no han sido sólo de índole política. El modelo económico global que ha impactado negativamente en la economía mundial, y ni qué decir en las economías emergentes, al aumentar, por ejemplo, los déficits de desarrollo y al provocar marginalidad, depauperación de la condición laboral de los trabajadores, desempleo y violencia social, ha acentuado el descrédito y el desinterés por la política misma, pero también por la democracia y sus instituciones.

Por más de 30 años los principales estados democráticos han sido sacudidos por escándalos de corrupción y por la penetración de dinero ilícito en la política. Todos estos fenómenos, que han traído problemas de gobernabilidad e ilegitimidad en distintos países, pasaron factura a los procedimientos democráticos, lo cual ha dificultado aún más la

antes que el condado, el condado antes que el Estado y éste antes que la Unión. Lo que deja ver que el sistema federal consiste en varios actos fundadores de la soberanía y no en la simple delegación de los poderes estatales” (Gerardo Cruz Reyes, “Repensando el poder social desde la idea de comunidad en Alexis de Tocqueville”, en *Compilación de textos. Jornada de investigación de profesores de Sociología, 2013*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013, p. 32).

²⁷ Véase el capítulo V de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 77-105. Vale la pena revisar el concepto de comunidad cívica que Putnam extrae de la idea de comuna de Tocqueville, rescatando el carácter sociológico en la relación entre el ciudadano y el entorno social, en Robert Putnam, *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Galac, 1994, pp. 112-133.

búsqueda de caminos hacia un mejor gobierno. Asimismo, la estrechez de los mecanismos electorales y de participación para incidir en la solución de los problemas ha motivado una suerte de explosión social canalizada mediante diferentes formas de manifestación.

La década de los setenta del siglo pasado vio nacer una serie de movilizaciones sociales de carácter multclasista y multisectorial que desbordó los cauces institucionales de la política. Estudiantes, ambientalistas, feministas, movimientos urbano-populares, lo mismo que expresiones regionalistas, saltaron a la palestra de la vida pública evidenciando la extraordinaria heterogeneidad de intereses de las modernas sociedades. Así las cosas, llevamos alrededor de 40 años de efervescencia de la sociedad civil como el medio de inserción y decisión no sólo en la política sino en diversos ámbitos de la convivencia social, ante la paulatina pérdida de gravitación de las urnas como la principal vía de participación ciudadana.

Es por ello que en las últimas décadas se ha escrito mucho en torno a los diferentes tipos de participación social, como la popular, la comunitaria, la indígena, la política y la ciudadana, principalmente. Aunque se debe admitir que, además de los partidos políticos, lo que ha entrado en un proceso de desgaste y desconfianza es la participación ciudadana convencional, es decir, aquella concepción jurídica procedimental del sujeto con los derechos para votar y ser votado. Por esto, es inevitable apuntar hacia otras formas de participación que articulen los esfuerzos de la comunidad en aras de lograr una mejor vinculación hacia la solución de problemas y el desarrollo de capital social, entendido como aquello que contribuye en la coordinación de acciones de carácter voluntario, sobre todo

de manera colectiva. Ello, con el objetivo de resolver problemas que afectan a un conjunto de sujetos o miembros de una comunidad, logrando el desarrollo de capacidades grupales, es decir, de capital social.²⁸

Justamente, queremos que el lector comprenda que si bien la participación comunitaria podría constituirse en una expresión ciudadana, del mismo modo que lo fue para los griegos en la antigüedad, en nuestros tiempos la concepción ciudadana de la comunidad prácticamente se ha distorsionado, porque existe la tentación de analizar la comunidad como si fuera un conjunto de individuos o agrupaciones; en otros términos, como sociedad civil, perdiendo de vista el valor de las comunidades históricas y la fuerza de los nexos entre sus miembros.

La participación comunitaria va más allá del actual concepto predominante de ciudadano, concebido en su carácter jurídico procedimental como sujeto de derecho. Las dinámicas comunitarias no se relacionan directamente con las instituciones políticas en el plano local o estatal en general, tal como se ha señalado anteriormente, sino con la solución de problemas comunes en su entorno inmediato.

Por ese motivo, como escribe Jonathan A. Correa,

la *participación comunitaria* también alude a la dimensión sociocultural de los procesos participativos presentes en el contexto comunitario. Dichos procesos pueden ser identificados a

²⁸ Vale la pena revisar el ensayo de René Millán en el que propone una lectura crítica de las virtudes, pero también de los límites de las principales teorías del capital social (René Millán, “Capital social: su papel en los dilemas de cooperación y la coordinación de acciones”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXXIII, núm. 98, mayo-agosto de 2015).

partir de prácticas comunitarias, las cuales constituyen la matriz del ejercicio del poder local. Tales prácticas son posibles debido a la existencia de instituciones comunitarias (sociales, políticas, económicas, religiosas, de parentesco) que generan, mantienen y potencian relaciones de horizontalidad. Una de las características de la institución comunitaria es incentivar la participación en la toma de decisiones del mayor número posible de miembros de la comunidad.²⁹

En este concepto convergen quizá algunas de las principales premisas de la *koinonía* ateniense, lo mismo que de la comuna norteamericana, tanto en su dimensión etnográfica como política, a saber, el sentido de pertenencia, de sentido compartido, reciprocidad y cooperación, así como el de participación, organización y deliberación, que confieren a las acciones colectivas su rasgo de horizontalidad en sentido político.

No es extraño que en las últimas décadas del siglo xx haya surgido en un país latinoamericano de acendrada tradición federalista y de fuertes procesos sociales y populares, como es Brasil, un instrumento de participación y

²⁹ Jonathan Alejandro Correa, “La transfiguración de la participación política: filosofía, política y etnicidad”, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 69 (en dictaminación). Siguiendo a Marco Estrada, Jonathan A. Correa dirá que “a partir de la comunidad del mundo de vida, los miembros de la comunidad no sólo producen significados comunes, sino también difunden valores asociados a una reciprocidad y solidaridad, generan confianza entre los miembros y, sobre todo, articulan intereses comunitarios en torno a acciones colectivas”. Vale la pena revisar con mayor detalle el valioso trabajo de Correa en el que examina a profundidad el tema de la participación comunitaria, luego de rastrear la evolución teórico-filosófica de la participación ciudadana.

vinculación asociado con el gobierno local y regional que ha venido cobrando fuerza en distintos países, y desde el año 2000 en México. A continuación se brinda un panorama general del origen del PP en el mundo.

Experiencia internacional del presupuesto participativo

Los presupuestos participativos son una forma de intervención de la ciudadanía en la gestión de una ciudad mediante la cual todos los vecinos y vecinas pueden participar de consuno en la elaboración del presupuesto público municipal.³⁰ El principal objetivo es promover e incentivar su participación directa, estableciendo las principales necesidades de sus miembros en la vida cotidiana de la ciudad, de manera que sus propuestas sean incluidas en el presupuesto anual del municipio, jerarquizando lo de más urgente necesidad y estableciendo mecanismos de seguimiento, control y evaluación. Pero, ¿cómo nació el PP?

Varios factores allanaron el camino para que en 1989 la ciudad de Porto Alegre, Brasil, instituyera ese instrumento. En primer lugar, hay que mencionar el impulso que le dio el Partido de los Trabajadores, cuya organización fue producto de intelectuales, sindicatos y comunidades religiosas en alianza con sectores de clase media a finales de los años setenta.

³⁰ Francisco Francés García y Antonio Carrillo Cano, *Guía metodológica de los presupuestos participativos*, Alicante, 2008. Localizable en <www.presupuestosparticipativos.com>.

En segundo lugar, cabe mencionar la efervescencia social y la urgente búsqueda de soluciones populares colectivas, tras el fracaso de la dictadura en 1985 y la creciente demanda de infraestructura pública urbana y de servicios, todo lo cual se manifestó en el Referéndum de 1987, que dio el triunfo a la forma de gobierno republicana.³¹ En tercer lugar, precisamente, se halla la nueva constitución federalista de 1988, que buscó descentralizar el poder hacia el orden local³² y delegar mayores responsabilidades a los municipios en el ejercicio del gasto público, lo que trasladó decisiones importantes y recursos a este orden, propiciando una acción más directa de la población en la política de servicios municipales.

En ese entorno, el Ejecutivo propuso el PP en 1989, con el extenso apoyo de organizaciones de la sociedad civil, a través del cual se exhortó a la ciudadanía a participar en la determinación de los problemas más urgentes y, de este modo, incluirlos en el presupuesto. El mecanismo ganó adeptos rápidamente hasta lograr su continuidad. De ese modo, hacia 2004 el PP logró extenderse a más de 250 ciudades de Brasil.³³

³¹ Javier Patiño Camarena, *Constitucionalismo y reforma constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 159.

³² Véase, por ejemplo, Raquel Rolnik, “Descentralización y federalismo en el Brasil”, *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 2004, p. 9. Esta autora dice que “entre las competencias de los municipios está romper el control y el planeamiento del uso, la parcelación y la ocupación del suelo urbano, o sea, la política territorial urbana, además del cuidado, según los términos de la Constitución, de los “asuntos de interés local. También tienen las competencias de la ejecución de las políticas sociales, como educación y salud, y ha aumentado su participación en el ingreso fiscal del país”.

³³ Mauricio García Gutiérrez, *El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014, tesina de maestría, p. 19.

A grandes rasgos, el PP de Porto Alegre impuso responsabilidades compartidas entre las autoridades y las comunidades mediante la programación de reuniones de marzo a diciembre con el objeto de incluir las propuestas en el presupuesto del siguiente año. Alfonso Ayala y José R. Hernández han esquemmatizado muy bien las fases del PP:³⁴

- Elaboración de la propuesta del PP entre autoridades, comunidades y el Consejo de Presupuesto Participativo³⁵
- Discusión y votación de la Ley Presupuestaria
- Ejecución del presupuesto
- Control del presupuesto

El PP deja intervenir directamente a los ciudadanos y ciudadanas en la etapa de selección de prioridades, discutiendo y aprobando las propuestas en función de las necesidades y prioridades de la comunidad. En cuanto a la adopción de fases de política pública —que corresponde a una etapa subsiguiente—, el plan de inversión es desarrollado entre los representantes de la comunidad y las autoridades. De suerte

³⁴ Alfonso Ayala Sánchez y José R. Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, IJ UNAM, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 79.

³⁵ La integración del Consejo del Presupuesto Participativo, como órgano comunitario de decisión, comprende dos consejeros titulares, dos suplentes por cada región, asamblea temática y un representante y suplente del Sindicato de Empleados de la Municipalidad. Su función es establecer las prioridades, fruto de las reuniones llevadas a cabo en cada demarcación, en el ejercicio del gasto para su discusión y posterior votación en la Ley Presupuestaria.

que se trata de dos fases: la primera, que es claramente deliberativa y de corresponsabilidad entre los vecinos y vecinas de la comunidad (los ciudadanos y las ciudadanas) al incidir en la distribución de los recursos y la nominación de proyectos, mientras que la segunda se caracteriza por el ejercicio administrativo de los recursos por parte de las autoridades y los funcionarios y funcionarias. En esta fase apenas se consulta a los ciudadanos y ciudadanas, que quedan por lo tanto al margen del proceso resultante (*output*).³⁶

Es importante decir que el PP ha sido acompañado por otros instrumentos de participación democráticos que están coadyuvando en la ciudadanización de los mecanismos y en su inserción paulatina en el diseño de la política pública a nivel local y regional, y no hay duda de que mucho se debe a la apropiación comunitaria del mecanismo del PP. Ejemplo de ello es la creación en 2001 del Estatuto de la Ciudad, que obliga a las ciudades con más de 20 mil habitantes a constituir un plan de desarrollo que incluya la participación ciudadana.³⁷

En el mismo sentido, y con el objetivo de cumplir con las responsabilidades sociales instituidas por la Constitución de 1988, durante su gobierno el presidente Lula promovió la formación de los consejos nacionales para permitir la participación ciudadana en salud, asistencia social, políticas urbanas y medio ambiente. Esto significa que a lo largo de 30 años se han venido ampliando las facultades comunitarias para ejercer el PP y, por lo tanto, el margen para decidir sobre otros temas.

³⁶ Alfonso Ayala Sánchez y José R. Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *op. cit.*, p. 80.

³⁷ *Ibid.*, p. 81.

Queremos resaltar que el carácter federal de la organización de Brasil no parece haber atraído tanto la atención de los especialistas sobre PP, pese a que fue un factor determinante para el funcionamiento de ese instrumento. Si bien es cierto que se ha cuestionado la autenticidad del federalismo que se instituyó en 1889 (al relativizar la herencia democrática de sus comunidades), el dato cierto es que la Constitución federalista de 1988, que fortaleció las facultades municipales, coadyuvó en la generación de capital social que redituó en una mejor articulación de los procesos comunitarios, de cara a la ejecución del PP. Así se ha afianzado la idea de que este instrumento nace y se potencia en el ámbito local.

Efectivamente, el PP se ha exportado a otras latitudes. Por ejemplo, en América Latina, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú lo han puesto en marcha, sin las mismas características ni con los mismos resultados, pero ello es evidencia de un proceso que se expande y para el que será necesario construir otros mecanismos que acompañen mejor los procesos de participación comunitaria.³⁸

El caso de Argentina resulta especial, pues se instauró en el contexto de una crisis económica en 2001, siendo la ciudad de Rosario donde se aplicó por primera vez, dos años después. Empero, después de la creación del Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP) de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias, en 2008, en varias de las principales ciudades de Argentina se han instrumentado PP, los cuales

³⁸ Para mayor detalle de sus avances y limitaciones en cada uno de esos países, véase Benjamin Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, Santiago de Chile, 2006, en <http://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200001>.

han despertado un gran interés en su funcionamiento, por lo que se han organizado diferentes “encuentros de presupuestos participativo” en esas ciudades.

Es así como se creó la Red Argentina de Presupuestos Participativos, con la cooperación de los municipios que la han empleado y buscan, por ejemplo, difundir sus logros y dar acceso a la formulación de las propuestas. Entre las novedades de esta red se puede mencionar la creación de una aplicación (APP) para celulares que presenta la ventaja de poder ser utilizada por autoridades municipales y los vecinos y vecinas que intervienen en la elaboración del PP en sus respectivas localidades.³⁹

La apuesta por el uso de las nuevas tecnologías es, sin duda, una de las asignaturas pendientes para los gobiernos locales, ya que ofrece varias ventajas, como la conectividad en tiempo real, la transparencia, más información, enlaces directos entre los actores y actoras del PP, la inmediatez de la participación vecinal, por mencionar algunas.⁴⁰

Inclusive en otro extenso y poblado país como Estados Unidos, de profunda tradición comunitaria, según se ha dicho, se ha introducido con cierto éxito el PP en grandes ciudades como Denver, Colorado y Los Ángeles, a pesar de que, a decir de Ayala Sánchez y Hernández Polanco, sobre todo en el primer caso, el proceso deliberativo en la asignación de

³⁹ Esta APP para celulares permite que los vecinos reciban notificaciones sobre las fechas, horarios y lugares donde se realizarán las asambleas de PP, así como también acceder a la información de lo realizado en cada una, los proyectos seleccionados, los detalles de las votaciones, los proyectos ganadores, entre otros datos. La Red Argentina de Presupuesto Participativo presenta una nueva APP, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación, Argentina, 3 de octubre de 2014.

⁴⁰ *Ibid.*

los recursos no es igual que en Porto Alegre:⁴¹ en Denver se ha puesto un mayor énfasis en la transparencia del proceso.

De la misma manera que en Brasil, la introducción del PP en Europa está ligada a gobiernos de izquierda de extracción popular y, por lo tanto, cercanos a los principios de justicia social y distribución social de la riqueza. Así, distintas localidades en Italia, Francia, España, Alemania, Inglaterra, han adoptado el PP esencialmente en la lógica de garantizar la gobernabilidad democrática, lo que significa alcanzar mejores niveles de transparencia, efectividad en la administración pública, más participación e inclusión social, así como óptimas condiciones de vida. *Grosso modo*, Valverde Viesca y Gutiérrez Márquez encuentran seis diferencias entre el PP en América Latina y el PP en Europa, dejando ver el carácter más bien consultivo y formal de este último:⁴²

1. En la mayoría de los casos hay más informalidad, las reglas son menos claras y precisas.
2. Son procesos que vienen desde arriba.
3. No son instrumentos que permitan invertir en las prioridades sociales.
4. Están ligados con un movimiento de modernización del Estado, pero los imperativos de la modernización son muy diferentes a los de América Latina.
5. Son procesos consultivos y no deliberativos.

⁴¹ Alfonso Ayala Sánchez y José R. Hernández Polanco, *op. cit.*, p. 83.

⁴² Karla Valverde Viesca, Enrique Gutiérrez Márquez y Flor de María García Sánchez, “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 218, México, 2013, p. 112.

6. El valor de la justicia social o distributiva y la progresiva eliminación del clientelismo son valores importantes para las experiencias latinas. En cambio, en Europa se centran más en democratizar la democracia y mejorar la gestión pública.

Finalmente, los PP en Asia y África arrojan experiencias que combinan rasgos del PP de Brasil con formas de participación colectiva propias de las regiones y municipalidades de estos continentes, evidenciando que el PP se ha desarrollado lo mismo en sistemas descentralizados que centralizados, aunque sin los mismos principios.⁴³

Giovanni Allegretti ha insistido en que en algunos de esos casos se produjeron experiencias con muchas “particularidades autóctonas, cuyos principios, características y mecanismos participativos y metodológicos, tienen muchas cosas que compartir con los principios de los PP que habitualmente se definen desde las experiencias latinoamericanas y europeas”.⁴⁴ A partir de ello sugiere que los diferentes casos de comunidades en las que se instrumentó el PP podrían ayudar a desarrollar una especie de “pedagogía democrática desde abajo”, al fomentar la democratización comenzando desde lo local.⁴⁵

Algo que caracteriza especialmente a Corea del Sur y a China es la baja tasa de participación o autogestión prevista en los PP. Sin embargo, en ciudades de África poco a poco se

⁴³ Giovanni Allegretti, “Los presupuestos participativos en África y Asia: experiencias ‘híbridas’ y espurias externas a Europa y América Latina”, en Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, España, CEDMA, 2011, <http://www.eparticipa.com/ES/seccion/descarga/repo/repofile_55e8643e17330>.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 2.

comienza a democratizar el procedimiento, es decir, a incluir a los ciudadanos y ciudadanas en la deliberación y decisión de su presupuesto.

Por demás, la experiencia internacional del PP nos muestra que, a pesar de las variaciones y particularidades en cada localidad, ya sea dentro del mismo país o con respecto a otros países, es posible identificar dos grandes tendencias, una horizontal y orientada más hacia la autogestión y deliberación entre los miembros de la comunidad, y otra más bien vertical y administrativa (consultiva). En el primer caso ubicamos a una parte importante de las provincias de Brasil; en el segundo, en términos generales, a varias provincias de los estados europeos.

Ahora toca conocer las particularidades del PP en la Ciudad de México y determinar cuáles son sus características y perspectivas.

Antecedentes de la participación comunitaria y vecinal en la Ciudad de México

Existen afortunadamente muchos trabajos sobre el PP en nuestra ciudad, la mayoría de los cuales destacan probablemente temas como la importancia del ascenso de la izquierda a mediados de los noventa, la existencia de una activa sociedad civil y, como es de esperar, la necesidad de ciudadanizar y democratizar los mecanismos de participación y control en el ejercicio del gasto público. Es claro que entre todos los casos de PP en el mundo, el de Porto Alegre continúa siendo paradigmático, y no es de extrañar que se lo compare, directa o

indirectamente, con el de la Ciudad de México. No obstante, en el presente trabajo queremos proponer a nuestro lector algunas claves para repensar el PP en sus alcances y límites.

Para empezar, no se podría explicar el desarrollo de la participación política en la ciudad capital sin entender antes la existencia de un doble proceso: por un lado, el proceso de reforma del Estado que da inicio en 1977 y, por el otro, el subproceso de reforma política de la Ciudad de México, como resultado del primero.

En segunda instancia, es menester pensar los derechos políticos de la Ciudad y sus habitantes en el contexto de transformación del sistema federal mexicano y, claro está, de su reciente proceso constituyente, debido a que aún nos falta un largo camino para hacer de la Ciudad una auténtica entidad soberana cuyo órgano seminal sea el régimen municipal.

Por último, pero en el marco de significado de las anteriores claves, para nosotros existe una especie de contrasentido de origen en los presupuestos participativos en general, particularmente en el nuestro. Esto, porque en la mayoría de los lineamientos e instrumentos normativos que aluden al PP se hace alusión al papel de los ciudadanos y ciudadanas en las comunidades, e incluso al de las redes sociales y organizaciones de la sociedad civil, y se pierde de vista, según hemos analizado desde el principio, que el concepto formal y procedimental de ciudadanía está actualmente más orientado a los procesos de cierre del sistema electoral, lo que quiere decir que se lo asocia más con el sufragio que con la actividad organizada y continuada de los ciudadanos y ciudadanas.

En consecuencia, los gobiernos se han enfocado más en crear mecanismos que alientan la participación electoral

—a pesar de las altas tasas de abstencionismo—, sin atender el problema de la escasa participación de la población en organizaciones tanto políticas como sociales en general, más allá de privilegiar una participación formal de la ciudadanía acotada a tiempos y formas institucionales previamente establecidos.

En este trabajo se propone, en todo caso, defender la idea de la *construcción ciudadana de la comunidad* para la generación de capital social que le permita potenciar, al mismo tiempo, el poder de incidir en su entorno inmediato, así como en las políticas públicas, como parte del desarrollo y planeación de su ciudad. La democratización de las comunidades implica que el verdadero valor de la participación comunitaria radica en la corresponsabilidad, solidaridad y reciprocidad en la integración de sus miembros, no así en los actos individuales aislados, por más legítimos que éstos sean.

En ese sentido, comenzaremos explicando brevemente aquel doble proceso de reformas que ha transformado el sistema político mexicano en los últimos 40 años.

No se exagera al decir que, a raíz de la reforma política de 1977, se puso en marcha un largo y sinuoso proceso de reformas y cambios, no sólo en materia electoral sino también en lo relativo a impartición de justicia, libertad de expresión, derechos humanos, transparencia, gobernabilidad, ciudadanía, partidos políticos, federalismo y autonomía municipal, por nombrar sólo algunos.

Las particularidades de las distintas reformas ya han sido abundantemente explicadas, pero aquí nos interesa mostrar, especialmente a las personas jóvenes que leen este material, que aunque cada reforma tuvo matices particulares, de

acuerdo con los intereses en disputa entre las fuerzas político-sociales del país y el gobierno, el hecho cierto es que se puede pensar todo el ciclo de reformas político-electorales como un proceso articulado preponderantemente por una racionalidad: disminuir los costos sociales, políticos y económicos de los grandes cambios que comenzaban a gestarse desde aquellos años. Por lo tanto, se trataba de controlar, en el marco de las reformas y procesos electorales, toda manifestación social potencialmente conflictiva.

Así, considerando las reformas desde 1977 hasta la última de 2014, se puede decir que la función primordial del proceso reformador ha sido evitar el conflicto y la confrontación entre las fuerzas políticas y sociales del país, conduciendo todos los esfuerzos de transformación política mediante los cauces institucionales.

Con todo, consideramos oportuno enlistar algunos de los principales cambios que, a su vez, generaron exponencialmente mayores beneficios directos e indirectos a partir de su puesta en práctica:

- Si bien podemos contar ocho grandes reformas político-electorales de 1977 a 2014,⁴⁶ se debe reconocer que desde la primera se comprobó su potencial conciliador y de persuasión política como antídoto para neutralizar y distender los focos de conflicto. Prueba de

⁴⁶ Las reformas –constitucionales y legales– se realizaron en 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007-2008, y 2012-2014, lo que arroja el dato de que desde la primera reforma, auspiciada por José López Portillo, prácticamente sólo el gobierno de Vicente Fox prescindió de este fabuloso mecanismo de negociación y cambio, de modo que, con excepción de Salinas de Gortari con tres reformas, cada gobierno emprendió una durante su administración, normalmente después de presentarse conflictos sociales que impactaron en la opinión pública.

esto fue el triunfo que significó institucionalizar y legalizar a la izquierda y contener el avance de las guerrillas, tanto la rural como la urbana.

- Se convirtió en un potente revulsivo para los sectores jóvenes, que se encontraban históricamente excluidos de la política y a los que se abrió paulatinamente la oportunidad y los espacios para conducir sus demandas y expectativas.
- Dio lugar a un lento pero gradual proceso de apertura y pluralidad en los medios de comunicación, permitiendo fortalecer la opinión pública.
- Impulsó y aceleró la conformación de un verdadero sistema de partidos, toda vez que anteriormente imperaba la simulación en la contienda electoral, supeditada al dominio de un solo partido político.
- Se crearon dos órganos esenciales para la regulación, vigilancia y control de las contiendas, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que durante alrededor de 20 años han brindado certidumbre y estabilidad a los comicios.
- Generó, por primera vez en nuestra historia, un mayor equilibrio de poderes al modificar las fórmulas de composición de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Pero al mismo tiempo tuvo lugar una extraordinaria pluralidad de partidos representados en ambas cámaras, gracias a un particular diseño de mecanismos de representación que establece tanto el principio de mayoría como el de representación proporcional en la composición de las cámaras.

- Al producirse la alternancia también en los estados y municipios, se propició un inédito juego de responsabilidades y equilibrios en el sistema federal, pudiendo decirse que éste se vio beneficiado de la nueva correlación de fuerzas distribuidas de manera más democrática a lo largo y ancho del país.
- No menos importante fue el hecho de haber extraído de su centro gravitacional a la política electoral, que giraba en torno al poder altamente centralizado del presidente de la República y de su secretario de Gobernación, trasladándola a órganos, a la postre autónomos y ciudadanos.
- Se sentaron las bases para la expresión de una ciudadanía polivalente en sus preferencias electorales y con mayor conciencia de los problemas nacionales. Con su voto diferenciado impuso gobiernos divididos, indicando con ello que el poder político debía estar mejor distribuido y equilibrado, incluso transversalmente, es decir, entre la federación, los estados y los municipios, pero también entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a nivel federal y local.
- Finalmente, en el itinerario de la reforma del Estado que concertaban las principales fuerzas políticas del país, se delineó también el inicio del proceso de reforma política del entonces Distrito Federal, al fundar la Asamblea de Representantes en 1986 y marcar la pauta de su transformación política en la década de los noventa. Ello, porque los temas de la Ciudad no le correspondían a su ciudadanía y menos a sus autoridades, ya que éstas eran impuestas por el gobierno federal.

Así, la reactivación del sistema federal en virtud del voto polivalente y la puesta en marcha de la reforma del Distrito Federal fueron particularmente el resultado de la Reforma del Estado, y es por eso que una de las ideas principales que queremos compartir con el lector es que el ritmo de la reforma del Estado ha sido determinante en la evolución política y democrática de la Ciudad de México y, evidentemente, en el PP.

La reforma política de la Ciudad de México y su relación con la construcción ciudadana de la comunidad

Desde hace tiempo se ha vuelto un problema común el uso indiscriminado de la palabra ciudadano. Lo cierto es que dicho término ha perdido patria y hoy se usa casi de modo indistinto para designar a cualquier persona en relación con la esfera de la política. Por ello, cuando aquí hablemos de la ciudadanía nos referiremos –según los antiguos atenienses– al proceso de apropiación de los procesos políticos a través de la organización, la deliberación y del acto de juzgar. Pero usamos el concepto *construcción ciudadana de la comunidad* para designar el conjunto de procesos colectivos en el seno de una comunidad de vecinos y vecinas desde la cual es posible la identificación, construcción y gestión de una agenda común, en la que sus habitantes –y no sólo las personas en edad de votar– desarrollan esas tres cualidades fundacionales del ejercicio del poder público.

En consecuencia, se debe recalcar que el estatus de ciudadanía no es equivalente al de sociedad civil, porque la riqueza

de las organizaciones que comprende este concepto no estriba en su carácter político necesariamente, sino en el social e independiente de la política. Por lo cual, la comunidad no puede ser comprendida desde este fundamento, sino a costa de su disociación o de la fragmentación de sus intereses generales. En este marco, la institucionalización del PP, entendido éste como una herramienta popular y democrática en la asignación del gasto público, no debería concebirse como un ejercicio aislado o atomizado de esa comunidad. Antes bien, es el medio para la articulación de una rica totalidad de necesidades e intereses.

Ahora bien, si nos es lícito pensar el PP como el resultado de la democratización de los procesos políticos de la Ciudad de México, habrá que mostrar algunos de los procesos constitutivos de esa transformación y su impacto en la participación.

Por principio de cuentas debemos recordar que en la Ciudad existió un genuino régimen municipal que fue suprimido por el general Obregón en 1928, entre otras razones por la importancia que históricamente revistió la ciudad capital para los fines políticos de quienes aspiraban a alcanzar la presidencia. De este modo los ciudadanos y ciudadanas del Distrito Federal perdieron el derecho de elegir a sus propios gobernantes.⁴⁷

Desde una perspectiva centralizadora, tanto el jefe del Departamento del Distrito Federal como los delegados (que al principio no sumaban más de 10) eran designados por el presidente de la República. Y en cuanto a la distribución de las entidades delegacionales, la reforma de 1970 a la *Ley*

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, Armando Arroyo Esquivel (coord.), *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, p. 45; y Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 123-128.

Orgánica del Departamento del Distinto Federal redistribuyó la geografía de la Ciudad en 16 delegaciones (lo que equivale a municipios, pero muy grandes) y dejó al jefe del Departamento la facultad de removerlos libremente. El problema, pues, es que la ciudadanía de la Ciudad perdió el derecho a elegir libremente a sus autoridades por alrededor de 60 años, hasta finales de la década de los noventa, cuando se le permitió elegir a sus representantes.

El hecho de que varios de los más importantes movimientos sociales y de protesta contra el autoritarismo del gobierno federal se realizaran en la Ciudad de México generó un importante capital político y social. Esto se manifestó en distintos momentos como el sismo de 1985, así como en las más grandes movilizaciones de las siguientes décadas. Pero la mayor contribución de las movilizaciones sociales, populares y vecinales sería la presión que ejercieron para acelerar la reforma política del Distrito Federal.

Por su parte, el paulatino avance del proceso de reforma del Estado terminó impactando también en la organización política de la Ciudad. Así, luego de un acalorado debate entre los partidos políticos, el presidente aceptó la creación, en 1986, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De ese modo, inició el proceso de construcción de los mecanismos de representación de las y los habitantes de la Ciudad. Desde luego, las elecciones de sus integrantes quedaban a cargo de la entonces Comisión Federal Electoral.⁴⁸ Era un primer paso en

⁴⁸ Véase Ricardo Becerra, José Woldenberg y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 184 y 192. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal nació por decreto del presidente Miguel de la Madrid que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987. Tenía facultades

la emancipación de la Ciudad, por lo que su Asamblea continuaría careciendo de facultades soberanas, quedando por tanto a la sombra del jefe del Departamento y éste, a su vez, del gobierno central.

Más tarde, en el marco de la reforma política impulsada por Carlos Salinas de Gortari (1990-1994), fue posible promover de modo paralelo la Reforma Política del Distrito Federal. Consecuentemente, se reformó por decreto el 25 de octubre de 1993 la Asamblea de Representantes, que adquirió oficialmente la facultad de aprobar leyes para la Ciudad de México, una vez que se consideró su primer órgano de gobierno. A partir de este momento, la III Asamblea de Representantes se convirtió en la I Legislatura, y eso abrió la pauta para que, con el decreto del 22 de agosto de 1996, que reformaría el Artículo 122 constitucional, se convirtiera en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

En 1994, la Reforma Política del Distrito Federal dio pasos agigantados al establecer el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (EGDF) y, si bien no se reconoció como gobernador al jefe del Gobierno (como en cualquier estado) y su cargo quedó sujeto a remoción por la Cámara de Senadores, con las reformas de 1996 se logró imponer su elección mediante el voto directo de los ciudadanos y ciudadanas. Igualmente, la reforma de 1996 estableció la elección de los delegados (a partir de las elecciones de 2000),⁴⁹ con lo que se avanzó en la recuperación de los derechos de los habitantes de la Ciudad, luego de la eliminación del régimen municipal en 1928.

para dictar bandos (que es el acto con el que los municipios legislan), ordenanzas y reglamentos de policía.

⁴⁹ Ricardo Becerra, *op. cit.*, pp. 417-419.

Así, el proceso de reforma política iniciado en 1977 a nivel federal se tradujo en la democratización de los órganos de representación en la ciudad capital. Pero nada logró respecto a instituir, como en el resto de los estados, su primera constitución –lo que era una exigencia de diferentes sectores sociales e intelectuales–, debiendo conformarse con el Estatuto de Gobierno que el Congreso de la Unión le confirió. De este modo, los habitantes de la Ciudad continuaron marginados respecto de sus derechos políticos, ya que, además, el Distrito Federal quedaba regulado por el Artículo 122 constitucional, que lo supeditaba en distintas materias al Congreso federal.⁵⁰

Por último, en 1999 se crearon el *Código Electoral del Distrito Federal* y un órgano electoral propio, el Instituto Electoral del Distrito Federal. Con ello se cerró la primera etapa del proceso de reconocimiento de las instancias de representación política en el Distrito Federal, resultado sin duda de la estela de cambios que arribaron con el triunfo opositor y la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas al Gobierno de la Ciudad, en 1997.

Mecanismos de participación en la Ciudad de México: la antesala del presupuesto participativo

Atendiendo a las demandas de mayores espacios para la participación ciudadana, en 1995 la Asamblea de Representantes creó la primera *Ley de Participación Ciudadana del Distrito*

⁵⁰ Cfr. Armando Arroyo Esquivel, *op. cit.*, pp. 120-123.

Federal (LPCDF), con la que se buscó estrechar las relaciones entre el gobierno de la Ciudad y los “ciudadanos”, pero la verdad es que no incluyó ningún mecanismo de democracia directa o deliberativa.⁵¹

Sería con la reforma al EGDF de 1997 cuando se pondría en manos de los ciudadanos y ciudadanas de esta entidad dos instrumentos de la llamada democracia directa o deliberativa, ya que se aprobaron la iniciativa popular y el plebiscito.⁵² Con ello, la capital del país se colocó a la vanguardia de los procesos democratizadores en todo el país.

A pesar de que varios estados cuentan con alguno de esos instrumentos,⁵³ la realidad es que probablemente en ninguno han tenido tanto impacto en la vida social y política como

⁵¹ En realidad, como se ha analizado en la primera parte de este trabajo, la democracia es, por naturaleza, deliberativa y participativa, pero lo recalcamos por contraposición a las definiciones contemporáneas de democracia formal, procedimental o electoral, es decir, representativa. Véase, por ejemplo, Gerardo Cruz Reyes, “Democracia representativa”, en Fernando Castañeda Sabido, Laura Baca Olamendi y Alma Imelda Iglesias González (coords.), *Léxico de la vida social*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 186-190.

⁵² Así, el Artículo 46 estableció el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal a presentar proyectos de ley a la Asamblea Legislativa mediante la iniciativa popular, mientras que el Artículo 68 instituyó que el jefe de Gobierno podría consultar a los electores mediante el plebiscito para aprobar o rechazar actos realizados por el mismo. Cfr. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Diario oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 1997.

⁵³ Al respecto, Nicolás Nieto Nava escribe que, entre la consulta popular, el plebiscito y el referéndum, el instrumento menos conocido en tres de los estados de la República es el primero; aunque, de todos modos, son 13 entidades las que reconocen los tres elementos, mientras que muchas otras no cuentan ni con la consulta. Nicolás Nieto Nava, “De la participación a la incidencia. Una revisión a los mecanismos de consulta ciudadana en México”, en *Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2017*, CESOP, 2017, p. 74.

en la Ciudad de México, espacio en el que se han desarrollado con mucho éxito las distintas expresiones de la participación social, como la participación ciudadana en las urnas, las manifestaciones de la sociedad civil y la participación comunitaria. Sólo en una entidad con estas características han sido posibles reformas sociales y de derechos humanos progresistas como el matrimonio entre personas del mismo sexo y la interrupción del embarazo, por mencionar algunas.

En efecto, la Ciudad de México no sólo presenta los índices más bajos de abstencionismo en los procesos federales, sino que, además, cuenta con el mayor número de organizaciones de la sociedad civil.⁵⁴ El problema, sin embargo, es que estos datos no proporcionan información de la participación comunitaria en las colonias, como tampoco de su impacto en el desarrollo de éstas ni en la transformación del espacio urbano. Por esta razón cobra relieve el tema de la participación comunitaria o vecinal en las colonias y el uso de los instrumentos de la democracia deliberativa.

En ese sentido, en el año 2000 se produce la alternancia con un partido opositor en la presidencia de la República; con ello, todos los esfuerzos realizados desde 1977 en torno a la reforma del Estado parecieron encontrar el puerto largamente deseado. Fue un periodo de mucho optimismo, y

⁵⁴ La ciudad de México se encuentra desde 1994 entre los dos estados de la República con menor tasa de abstencionismo (cfr. “Abstencionismo y cultura política en México”, en *Reporte CESOP*, núm. 55, junio de 2012, p. 12). Asimismo, de acuerdo con datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, en julio de 2014 se registraron 27 mil 18 organizaciones de la sociedad civil en todo el país, 5 413 de las cuales están en la Ciudad de México; 2 372 en el estado de México; 1 939 en Veracruz; 1 672 en Oaxaca y 1 175 en Chiapas (cfr. *Conecta_Indesol_Mural_No._18.pdf*, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/116272/Conecta_Indesol_Mural_No._18.pdf, el 23 de abril de 2018>).

las autoridades de la Ciudad de México, ligadas en aquellos años a un proyecto de izquierda, continuaron impulsando la ciudadanización de la política. Así, en 2000 la ALDF recibió la facultad de legislar en materia de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, imponiéndose el requisito de 0.5% del padrón electoral para poder convocar a cualquiera de las tres figuras.

Mientras tanto, en 2004 se reforma la LPCDF, sustituyendo a los anteriores comités vecinales por los comités ciudadanos elegidos mediante sufragio universal a través de asambleas ciudadanas electivas.⁵⁵

Con la reforma a la LPCDF se establecieron las primeras instituciones sobre las que después comenzaría a operar el PP, a saber, el órgano de representación ciudadana: el comité ciudadano; el órgano de consulta y de coordinación de los comités ciudadanos: el consejo ciudadano delegacional; el órgano de representación de los pueblos originarios: el consejo del pueblo; y el representante de manzana, que tiene por objeto supervisar la ejecución de obras, servicios y los programas públicos, en coadyuvancia con los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos.⁵⁶

Pero fue con la reforma de 2011 a la LPCDF cuando –en su Artículo 83– se estableció por vez primera el PP: “En el

⁵⁵ Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández, “Democracia directa en la ciudad de México: retos y perspectivas”, Friedrich Ebert Stiftung, *Análisis*, núm. 8, 2013, p. 7.

⁵⁶ María de Lourdes Marquina Sánchez, “Capital social y desarrollo territorial en la ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos”, *DRd Desarrollo Regional em debate*, Universidade do Contestado, vol. 3, núm. 2, 2013., pp. 100-113. Cabe indicar que en todos los casos los representantes son electos libremente por los ciudadanos por tres años.

Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es 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”.⁵⁷

Antecedentes participativos

Aunque es en ese año cuando el PP se instituye en la ley, hay que decir que en los hechos vio su primera luz diez años antes, pues comenzó a funcionar en el primer año de la alternancia –2001– en las delegaciones Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.⁵⁸ Empero, en ausencia de un marco legislativo y de procedimientos regulares y homogéneos, cada delegación enfrentó los retos propios de la ejecución del PP valiéndose de la capacidad creada por el capital social construido con las experiencias de los entonces comités vecinales.

Probablemente la experiencia de Tlalpan haya resultado la más sobresaliente de las tres,⁵⁹ en parte porque en la planeación del presupuesto se promovió la participación social de modo más eficaz. Como haya sido, vistos los tres casos en conjunto,

⁵⁷ Reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de agosto de 2011.

⁵⁸ De hecho, Alfonso Ayala Sánchez y José R. Hernández Polanco nos recuerdan que a finales de la década de los noventa se realizaron diferentes ejercicios de PP en San Pedro Garza, municipio de Nuevo León, pero éstos no devinieron nunca en prácticas institucionales (Alfonso Ayala Sánchez y José R. Hernández Polanco, *op.cit.*, p. 86).

⁵⁹ En la delegación Cuauhtémoc duró un año, en Miguel Hidalgo logró continuar a pesar del cambio de administración, mientras que en Tlalpan su vigencia fue de tres años.

lo importante es que, de acuerdo con Marquina Sánchez, la experiencia del PP facilitó la integración de agendas territoriales,⁶⁰ además de servir de base para su institucionalización definitiva. Por esta razón es que hemos insistido en el concepto de participación comunitaria, pues coincidimos con la autora en que dinámicas intergrupales de esta naturaleza auspician una mayor identidad entre vecinos y vecinas, pero también cooperación e integración en agendas compartidas, y en ello estriba la sustancia de esas tres experiencias delegacionales.

Era evidente entonces, y lo sigue siendo en estos momentos, que la experiencia del PP es variable dentro de las colonias y entre las delegaciones, toda vez que su Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁶¹ es diferente y, por lo mismo, su capital social y su experiencia organizacional dificulta lograr elevados y semejantes desarrollos comunitarios.⁶² No se puede lograr la misma calidad de vida en las colonias o municipios por medio de la participación comunitaria y vecinal, ni cuentan con los mismos recursos, pero es una vía efectiva para superar la adversidad de las condiciones históricas, inclusive en zonas de alta marginación.

Por otro lado, si hemos aprendido algo de la experiencia de Porto Alegre es que se requieren medidas aleatorias y convergentes para potenciar las ventajas y oportunidades que brindan la planeación y la ejecución democráticas del PP.

⁶⁰ María de Lourdes Marquina Sánchez, *op. cit.* pp. 106 y 109.

⁶¹ Para la Organización de las Naciones Unidas, el IDH mide el progreso de un país o nación en tres temas básicos del desarrollo humano: disfrute de una vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno, <<http://www.observatorio.unr.edu.ar/idh-indice-de-desarrollo-humano/>>, consulta hecha el 24 de abril de 2018.

⁶² María de Lourdes Marquina Sánchez, *op. cit.*, p. 109.

En esta lógica, existen otros antecedentes de la participación colectiva y comprometida de los vecinos y vecinas que funcionó como un saldo a favor para que –en su arribo–, el PP pudiese instrumentarse de modo más rápido y con mayor eficacia que en 2001. Nos referimos al Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario y al Artículo 77 de la LPCDF, que veremos enseguida.

Aun antes de la institucionalización del PP ya operaban otros instrumentos de participación a nivel de las colonias. Este es el caso del programa de mejoramiento barrial a cargo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Su objetivo ha sido que los ciudadanos y ciudadanas de las colonias y barrios de la Ciudad puedan presentar proyectos específicamente para las colonias, es decir, “contribuir al rescate y mejoramiento de los espacios públicos e infraestructura social de los barrios, colonias, pueblos y unidades habitacionales de la Ciudad de México, a través de un proceso participativo, integral, incluyente, sostenido y con equidad de género”.⁶³

De esos proyectos ciudadanos, sólo se elige uno por colonia, en virtud de una asamblea en la que sus habitantes deciden por consenso. Evidentemente, no se consideran los proyectos que forman parte del ámbito de competencia de la

⁶³ De acuerdo con la información en línea de la Subsecretaría de Participación Ciudadana respecto al Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario: “Podrán ser beneficiarios del Programa las y los habitantes de la Ciudad de México que promuevan proyectos de recuperación de espacios públicos, mejoramiento de la imagen urbana, que se dediquen al cultivo de alimentos para la comunidad en espacios públicos que preferentemente abastezcan a los comedores públicos y comunitarios; en las zonas de muy bajo, bajo y medio grado de Índice de Desarrollo Social o medio, alto y muy alto grado de marginalidad”, <<http://www.participacionciudadana.cdmx.gob.mx/?q=node/63>>.

delegación política. El problema es que el proyecto que resulta ganador todavía debe ser seleccionado, pero quien decide es el Comité Técnico Mixto, con lineamientos públicos que, sin embargo, hasta hace poco tiempo eran publicados una vez que se habían declarado los proyectos ganadores.⁶⁴

Por su parte, otro mecanismo que impulsa la participación colectiva está previsto en el Artículo 85 (reforma de 2010) de la LPCDF vigente,⁶⁵ que instituye lo siguiente: “Con independencia de lo establecido en el Artículo 83 del presente ordenamiento, las asambleas ciudadanas podrán decidir sobre la aplicación de los recursos públicos correspondientes a programas específicos de las dependencias o las Delegaciones y cuyas reglas de operación así lo establezcan”.⁶⁶

Como deja ver con atinencia García Gutiérrez, este instrumento alberga cierta ambigüedad ya que el artículo en comento no está debidamente reglamentado y no existe distinción clara entre dependencias del Gobierno del Distrito Federal o facultades delegacionales. Mientras, por un lado, se indica que la asamblea ciudadana decide el destino de los recursos, por el otro, “no menciona nada específicamente de este tipo de proyectos o reglas de participación u operación”.⁶⁷

Según se puede observar, el común denominador entre el PP,⁶⁸ el Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario y

⁶⁴ Al respecto, véase la excelente tesina de maestría de Mauricio García Gutiérrez, “El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social”, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁶⁵ Anteriormente era parte del Artículo 77 en la misma LPCDF.

⁶⁶ Reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2010.

⁶⁷ Mauricio García Gutiérrez, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁸ Respecto a sus diferencias con el PP, el Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario fue diseñado para atender las zonas de mayor rezago,

el Artículo 77 de la LPCDF, más allá de estar contenidos en la misma ley, es que los tres instrumentos hacen recaer en la participación colectiva vecinal la gestión y determinación de sus necesidades inmediatas, pero aún falta analizar si en el caso del PP el proceso es activo y deliberativo o pasivo y consultivo,⁶⁹ esto es, si se potencia la participación de los miembros de la comunidad o únicamente se les consulta y se decide por ellos.

Los fundamentos democráticos del presupuesto participativo en la Ciudad de México

Desde el comienzo de este texto nos empeñamos en dilucidar los componentes de la comunidad griega, pues lejos de ser una teoría, observamos que el ciudadano real era indisociable de la misma comunidad y que ese nexo irrenunciable fue lo que dio lugar a la democracia. El ciudadano era gobernante y gobernado al mismo tiempo, y de ello daban cuenta los términos

el presupuesto no se asigna a todas las colonias y no es mediante el voto directo de los ciudadanos a través de una consulta como se decide el proyecto, sino mediante la asamblea, en primera instancia, y posteriormente por elección del comité técnico. En cuanto al Artículo 77 de la LPCDF, la asamblea ciudadana es la que decide y lo hace sobre el tema, que no en razón de proyectos específicos para cada colonia. Véase Mauricio García Gutiérrez, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁹ De acuerdo con Luis Ángel Bellota, existen dos modelos en el ejercicio plebiscitario: “1) el deliberativo, que es el más emblemático y privilegia la inclusión de los ciudadanos y las organizaciones sociales de cada localidad; y 2) el consultivo, cuyo funcionamiento es menos flexible y se transforma en un conjunto de reglas y límites impuestos por la propia institucionalidad”. En ese sentido, y como ya se apuntó, el modelo deliberativo por antonomasia es el de Porto Alegre (Luis Ángel Bellota, “El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc”, *CESOP-Cámara de Diputados LXIII*, marzo de 2017, p. 4).

isegoria e isonomia, con los que se designaba el carácter igualitario de los ciudadanos. Siglos después, Tocqueville mostró que el sistema federal pensado desde sus comunidades refutaba la célebre crítica de que en los estados modernos sólo era posible una democracia representativa, pues era en esa célula madre de la comunidad donde germinaba el espíritu de la democracia y el gobierno directo de los ciudadanos.

Es importante que nuestro lector distinga entre el valor del ciudadano en la comunidad y su valor como parte de la sociedad civil, porque en este segundo caso su peso no es el de la comunidad, sino el de personas con intereses grupales originalmente independientes respecto a la política. De este modo, el interés que mueve a las organizaciones de la sociedad civil no necesariamente atañe a los intereses de una comunidad, colonia o municipio.

En ese tenor, debemos advertir que existe el riesgo de entender el PP como si se tratara de pequeños grupos de individuos organizados. Aunque esta suerte de tentación se puede percibir incluso en el caso del diseño del PP de Porto Alegre, no hay duda de que fue un instrumento creado para fortalecer las capacidades de las comunidades y municipios, en cuanto organizaciones constituidas por ciudadanos y ciudadanas con necesidades e intereses compartidos. Y así fue entendido el PP en la mayoría de las delegaciones de la Ciudad de México, con base en el postulado de democratizar las políticas públicas.

No se debe olvidar que la institucionalización de este instrumento en la Ciudad de México recupera la herencia de dos procesos paralelos: el proceso democratizador inaugurado por la reforma del Estado, al que muchos llaman transición democrática y el proceso de reforma política de la

Ciudad de México,⁷⁰ que encuentra sus máximas expresiones con la reforma constitucional del Artículo 122 y con el congreso constituyente que elaboró la primera constitución de la Ciudad, entre mediados de 2016 y principios de 2017. Asimismo, la reactivación del sistema federal impulsado gracias al triunfo de la oposición en estados y municipios terminó trastocando también al Distrito Federal, lo que produjo el reclamo de un amplio sector de especialistas y políticos por considerarlo el estado 32.

Por supuesto que el activismo de los habitantes de la Ciudad ha sido otro factor fundamental en esos procesos al recuperar los espacios públicos con sus manifestaciones y demandas. Todo ello en su conjunto es lo que explica, tanto el reformismo en la Ciudad como la aplicación de estos instrumentos.

Finalmente, no sobra decir que hubo otro factor –más bien endógeno– de carácter económico estructural que directa o indirectamente repercutió para que en la Ciudad de México se adoptaran los PP, pues nuestro país –coincidentalmente con la experiencia de otros países que instituyeron el PP– atravesaba los agudos efectos de la crisis de finales de 1994, que provocó, entre otras manifestaciones, la movilización de los deudores de la Banca.

Precisamente en razón del efecto centripeto de las diferentes movilizaciones sociales que confluyen en la ciudad

⁷⁰ Para una breve lectura del proceso histórico de la reforma política de la ciudad de México, desde principios del siglo XIX hasta la publicación de su Constitución Política, véanse, por ejemplo, Enrique Rabell García, “La reforma política de la Ciudad de México”, *Cuestiones Constitucionales Revista General de Derecho Constitucional*, IJ UNAM, núm.36, enero-junio de 2017, pp. 243-268; y Jacqueline Peschard, *La reforma política de la Ciudad de México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

capital, sede de los Poderes de la Unión, en la memoria genética de nuestra ciudad existe una clara propensión a participar de modo intermitente pero constante en tales movilizaciones, lo que fue aprovechado para implantar el instrumento del PP y abrir un cauce para las inquietudes y expectativas de los habitantes de la Ciudad.

Diseño y operación del presupuesto participativo

Como ya se adelantó, el PP se estableció en el Artículo 83 de la LPCDF, pero tras el inédito proceso constituyente de 2016-2017⁷¹ se logró su estatus constitucional a nivel local, al instituirse en la Constitución, en el inciso “B Presupuesto participativo” (Artículo 26), que integra tres modalidades de ejecución del presupuesto:

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.⁷²

⁷¹ La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue instituida por el Decreto de reforma política de la Ciudad de México publicado el 29 de enero de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*. Su instalación se llevó a cabo el 15 de septiembre de 2016. Finalmente, el 31 de enero de 2017 se aprobó la *Constitución Política de la Ciudad de México*.

⁷² *Constitución Política de la Ciudad de México*, <<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>>.

En el mismo artículo se indica que la ley se encargará de establecer “los porcentajes y procedimientos para la determinación, organización, desarrollo, ejercicio, seguimiento y control del presupuesto participativo”. En este sentido, permanece vigente la reforma de 2013 a la LPCDF, que impuso tanto el monto como los rubros en los que se podrá ejercer el gasto del PP:

Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos *serán los de 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 del Distrito Federal.*⁷³

Las delegaciones deberán emitir la autorización sobre bienes a través de los lineamientos para ejercer el PP del año

⁷³ Reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de mayo de 2013 [las cursivas son nuestras]. “Que de conformidad con el artículo 6, fracciones IV y XXIII de la Ley de Participación, se define a: *a) La colonia como la división territorial de la Ciudad de México que realiza el Instituto Electoral, para efectos de participación y representación ciudadana que se hace con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica, demográfica, y b) El pueblo originario como el asentamiento que, con base en la identidad cultural, social, étnica, poseen formas propias de organización y cuyo ámbito geográfico es reconocido por las y los propios habitantes como un solo pueblo y que, para efectos de la elección de los Consejos de los Pueblos, el Instituto Electoral realiza su delimitación” (Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019, IECM/ACU-CG-115/2018, inciso 10 de los Considerandos), <<http://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2018/IECM-ACU-CG-115-2018.pdf>>.*

fiscal, de acuerdo con los proyectos ganadores en la Consulta Ciudadana, de conformidad con los artículos 97 y 101 de la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal* (LPGEDF). Para tal fin, dichos pagos deberán realizarse según lo disponga el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal del año correspondiente en lo relativo al ejercicio directo de los recursos por las delegaciones.

También se señaló que la distribución de recursos entre las colonias tendrá que ser igualitaria y no podrá quedar excluida de ella ninguna colonia. No obstante, la decisión final sobre qué rubros (obras, servicios, equipamiento, etcétera) se elegirán entre los proyectos propuestos en cada colonia depende de la participación ciudadana en la Consulta (Artículo 84, LPCDF).

La LPCDF establece cuáles son los actores que concurren a lo largo del proceso del PP, delineando sus facultades y obligaciones, por lo que tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Legislativa están obligados, una vez realizada la consulta, a incluir y aprobar en el decreto anual de presupuesto de egresos:

1. El monto total de recursos correspondientes al presupuesto participativo por delegación (3%)
2. Los recursos de PP que corresponden a cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Con ese fin, el monto total de recursos del presupuesto participativo de cada una de las delegaciones se divide entre el número de colonias y pueblos originarios de una demarcación, de modo que la asignación de recursos sea igualitaria.

Las autoridades administrativas del Gobierno de la Ciudad y las jefaturas delegacionales están obligadas a ejercer el PP en su totalidad antes de la conclusión del año fiscal correspondiente, y cuando no haya sido así, la Contraloría General, la Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas y el Instituto Electoral aplicarán o, en su caso, emitirán sanciones.

Pues bien, el objetivo formal de realizar una consulta ciudadana es determinar los proyectos específicos a los que se destinarán los recursos del PP anual en cada una de las colonias y pueblos originarios en que se haya dividido el territorio de la Ciudad de México.⁷⁴ Así, con fundamento tanto en la LPCDF como en la LPGEDF, le corresponde, como primer paso, al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)⁷⁵ convocar a consulta ciudadana sobre PP en la primera semana de abril de cada año, en tanto que su jornada consultiva se realizará el primer domingo de septiembre del mismo año.⁷⁶

⁷⁴ El Artículo 84 indica que cuando la consulta coincida con la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, el Instituto Electoral emitirá en la primera semana de abril una convocatoria única para participar en ambos instrumentos de participación ciudadana en una jornada electiva única que también se celebrará el primer domingo de septiembre, en la que la ciudadanía emitirá su voto y/u opinión, respectivamente, para ambos ejercicios. Ante esta situación, la preparación y la organización de la consulta y de la elección de los órganos de representación ciudadana se desarrollarán de manera simultánea, de acuerdo con los procedimientos que determine el Consejo General del Instituto Electoral y demás normatividad aplicable.

⁷⁵ Hoy en día es el Instituto Electoral Ciudad de México (IECM).

⁷⁶ “... 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” (Art. 84 de la LPCDF).

Respecto al presupuesto asignado a las colonias, existen obligaciones que deben cumplir las autoridades en materia de PP (Artículo 200):

- El jefe o jefa de Gobierno está obligado a incluir este porcentaje en su presupuesto de egresos.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal está obligada a aprobar este presupuesto.
- Los jefes o jefas delegacionales tienen la obligación de ejercerlo.

Además de estas autoridades, la ley considera dos instituciones coadyuvantes: el Instituto Electoral y los comités ciudadanos, como se ilustra en el siguiente cuadro.

Autoridades en materia de presupuesto participativo⁷⁷

1. El jefe de Gobierno
2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal
3. Los jefes delegacionales

Instituciones coadyuvantes

4. El Instituto Electoral de la Ciudad de México
 5. Los comités ciudadanos
-

⁷⁷ A pesar de corresponder a 2011, en general la información continúa siendo vigente: *Planeación y Presupuesto Participativo*, IEDF, 2011.

1. Al jefe o jefa de Gobierno le corresponde incluir en el proyecto de presupuesto de egresos que de manera anual remite a la Asamblea Legislativa los montos y rubros en que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo; vigilar el ejercicio del presupuesto participativo; tomar en cuenta para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos los resultados de las consultas ciudadanas.
2. A la Asamblea Legislativa le compete aprobar anualmente los recursos para el PP en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal. Dicha asignación se hace por cada delegación y colonia de conformidad con la división acordada por el Instituto Electoral.⁷⁸

Otras funciones de la Asamblea son vigilar el ejercicio de los recursos a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa,⁷⁹ participar con los comités ciudadanos en las consultas ciudadanas y tomar en cuenta para la aprobación de los recursos del presupuesto participativo los resultados de las consultas ciudadanas.

⁷⁸ A este respecto, el 6 de junio de 2016, mediante el Acuerdo ACU-36-16 del Consejo General del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal, se aprobó el *Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016*, reconociéndose 48 pueblos originarios y 1 764 colonias, el cual se aplicó en los procesos participativos de 2016. Véase el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, p. 2.

⁷⁹ Esto es importante porque, en aras de la legalidad y la transparencia, los integrantes de los órganos de representación ciudadana (comité ciudadano, consejo ciudadano delegacional, consejo del pueblo o representante de manzana), pueden presentar quejas ante las comisiones de participación ciudadana, presupuesto y cuenta pública y vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el ejercicio y aplicación de los recursos del PP.

3. El Artículo 203 de la LPCDF señala las obligaciones de los jefes delegacionales:

- Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos entre el uno y el tres por ciento del total de su presupuesto para presupuesto participativo.
- Establecer el monto de recursos que se destinará a cada una de las colonias de la delegación, a partir de la división que realice el Instituto Electoral en su convocatoria, de modo que el total no exceda aquel porcentaje.
- Determinar los rubros en que se aplicará el PP en cada colonia, lo cual se sustentará en los resultados de la consulta ciudadana, debiendo permitir el acceso a toda información relacionada con la realización de obras y servicios, que deberán publicarse en los sitios de Internet de cada delegación.
- Aplicar el presupuesto participativo que por colonia le apruebe la Asamblea Legislativa, buscando la colaboración ciudadana.
- Asesorar a los comités ciudadanos, a los consejos de los pueblos, a las organizaciones civiles y a los ciudadanos que pretendan registrar un proyecto de PP.
- Con tal motivo, deberá crear un órgano técnico colegiado integrado 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 relacionen con la materia de los proyectos; además de que se contará con un representante

del órgano de control interno de la demarcación política.⁸⁰

- El órgano técnico deberá realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo con las necesidades o problemas que se deben resolver, como su costo, tiempo de ejecución y la posible afectación temporal que de él se desprenda, en concordancia con el Programa General y los Programas Parciales de Desarrollo de la Ciudad de México.⁸¹
 - Enviar al Instituto Electoral los dictámenes de viabilidad de los proyectos sobre PP presentados por los ciudadanos y ciudadanas en cada una de las colonias y pueblos, a más tardar 30 días naturales previos a la celebración de la Consulta Ciudadana.
4. Las atribuciones del Instituto Electoral en materia de PP son:
- Educar, asesorar, capacitar y evaluar a los integrantes de los comités ciudadanos en materia de presupuesto participativo.
 - Coordinar a las autoridades y los comités ciudadanos para la realización de las consultas ciudadanas.
 - Emitir las convocatorias para la realización de las consultas ciudadanas en forma anual, en conjunto con la

⁸⁰ El personal de la delegación no debe tener más de cinco integrantes. A la vez se incorporarán tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del consejo ciudadano delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio. Los especialistas se podrán seleccionar en función de las temáticas de los proyectos.

⁸¹ Deberá verificar que los proyectos sobre presupuesto participativo no afecten suelos de conservación, áreas comunitarias de conservación ecológica, áreas naturales protegidas, áreas de valor natural, áreas declaradas como patrimonio.

Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno, los jefes delegacionales y los comités ciudadanos. Su difusión debe ser amplia en los medios masivos y comunitarios de comunicación de la Ciudad.

- En las convocatorias se indicarán las fechas, lugares y horas de realización de las consultas ciudadanas en todas y cada una de las colonias en que se divida el Distrito Federal, incluyendo las preguntas de que constará la consulta ciudadana.
- La convocatoria deberá ser emitida dentro de los primeros quince días del mes de mayo de cada año.

Formalmente, la *Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, exhorta a participar “a las y los habitantes, a la ciudadanía, a las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el interior de la República y en el extranjero, a las Organizaciones de la Sociedad Civil y a los Órganos de Representación Ciudadana...”.

Como ya se indicó, la Consulta Ciudadana para elegir proyectos específicos se llevará a cabo el domingo 2 de septiembre de 2018 en mesas receptoras de opinión. Lo que esta vez resalta es el hecho de que se anuncian condiciones para garantizar la inclusión y la accesibilidad a personas con discapacidad, de la tercera edad, mujeres embarazadas, población indígena y LGBTTTI.⁸²

⁸² “... el IECM adoptará las medidas conducentes desde una perspectiva de género, inclusión, accesibilidad, movilidad, no discriminación, ejercicio del sufragio y de los derechos de las personas con discapacidad, adultas mayores, mujeres embarazadas, jóvenes, niñas, niños y adolescentes, Población Indígena, y la Comunidad Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero,

Hay que decir que las consultas han venido evolucionando con el paso de los años, de suerte que la Consulta 2019 admite la participación mediante el Sistema Electrónico por Internet (vía remota con cualquier aplicación móvil disponible: tabletas, celulares, etc.), a partir del 28 y hasta el 30 de agosto de 2018. Desde luego, los ciudadanos que tienen credencial para votar con domicilio en la Ciudad de México podrán emitir su opinión Vía remota o en Mesa.⁸³

Llama la atención el carácter incluyente y diferenciado de la Consulta Ciudadana en la que la ciudadanía de cada colonia y pueblo originario de la Ciudad de México decide anualmente, entre los proyectos específicos propuestos por la población, cuáles son los que ejecutarán las delegaciones políticas:

Las y los habitantes, la ciudadanía, incluyendo la que se encuentra fuera de la entidad y en el extranjero, las y los integrantes de

Travesti e Intersexual (LGBTTTI)". Véase el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, p. 2 de la Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019.

⁸³ Los proyectos específicos podrán registrarse a través de dos modalidades: a) Presencial: del 6 de abril al 22 de junio de 2018, con excepción del 1 de mayo y del 1 al 5 de julio, en el distrito electoral del IECM que corresponda a la colonia o pueblo originario donde se pretenda realizar el proyecto.

b) Vía Internet: de las 00:00 horas del 6 de abril a las 24:00 horas del 22 de junio de 2018, se podrá ingresar al sistema de proyectos específicos, en el sitio www.iecm.mx. Los proyectos registrados serán enviados por las direcciones distritales a los órganos técnicos colegiados de las jefaturas delegacionales respectivas, los cuales deberán emitir, a partir del 23 de abril y hasta el 16 de julio de 2018, un dictamen por cada proyecto. A la vez, la relación de proyectos dictaminados se publicará en los estrados de la dirección distrital a la que corresponda el proyecto (el día siguiente de la recepción de las dictaminaciones) y en la página de Internet del Instituto Electoral (www.iecm.mx).

las Organizaciones de la Sociedad Civil y Órganos de Representación Ciudadana de la Ciudad de México, podrán participar registrando proyectos específicos, vía Internet o de manera presencial...⁸⁴

Los proyectos que serán sometidos a la Consulta Ciudadana 2019 –que no podrán exceder de 10 en cada colonia o pueblo originario– se darán a conocer el 8 de agosto de 2018 y su difusión y promoción se realizarán del 9 al 27 de agosto de 2018. De ese modo, finalmente, el día de la Consulta, el 2 de septiembre de 2018, se preguntará a la ciudadanía: “De los proyectos específicos propuestos por tus vecinas y vecinos, ¿cuál consideras el mejor para realizarse en tu colonia o pueblo originario?”

Una vez transcurrida la jornada, se validarán los resultados entre los días 3 y 5 de septiembre de 2018 en las 33 direcciones distritales. Además, el Instituto Electoral de la Ciudad de México está promoviendo el reconocimiento de proyectos ganadores novedosos mediante una convocatoria que se difundirá en su sitio de Internet (www.iecm.mx), con lo cual pretende estimular la presentación de proyectos.

Alcances y retos

Como el lector pudo observar, los primeros esfuerzos por democratizar a través de la participación popular y ciudadana las decisiones en torno al PP iniciaron, al menos parcialmente, en 2001, aunque su legalización se alcanzó 10 años después

⁸⁴Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019 [Convocatoria Ejecutiva], <www.iecm.mx/participacion/consulta-ciudadana-sobre-presupuesto-participativo-2019/>.

Gráfico 1
Ciclo del presupuesto participativo de la Ciudad de México



FUENTE: Elaboración propia, tomando como referente el gráfico de Karla Valverde Viesca, Enrique Gutiérrez Márquez *et al.*, "Presupuesto público sin participación ciudadana", *op. cit.*, p. 116. Como estos autores, consideramos la LPCDF, la LPGEDF y las últimas convocatorias para las consultas ciudadanas sobre PP.

con la LPCDF. Así quedó refrendado por la *Constitución Política de la Ciudad de México* en 2017. Esto nos habla del convencimiento de las autoridades, lo mismo que de habitantes, ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, de la fuerza

que poco a poco cobra esa participación como medio para incidir con su deliberación en las asambleas y reuniones en la presentación de proyectos colectivos, pero también con su participación los días de la Consulta Ciudadana.

Con mucho acierto, Ayala Sánchez y Hernández Polanco han dicho que el éxito de ese instrumento depende de factores previos como la voluntad política de los actores, del capital social, de la descentralización política, de la suficiencia presupuestaria y de una reducida escala territorial (como el municipio) para lograr una mejor integración de los participantes.⁸⁵ Por supuesto, habría que añadir que si bien es deseable la existencia previa de esos factores, no hay razón tampoco para no esperar que el PP, precisamente, potencie algunas de esas capacidades e incida en una adecuada organización y redistribución de poderes y facultades que beneficie a las delegaciones, alcaldías o municipios, es decir, a las comunidades.

Hemos insistido en que la comunidad es el espacio público donde se puede aprender, a través de la participación y la reciprocidad en los intereses, a no ser sólo gobernado sino también gobernante, según la vieja máxima de Aristóteles. No por casualidad Tocqueville la consideraba el vivero de la democracia.

Debemos advertir que la participación en la determinación del PP aún es muy baja y asimétrica entre las 16 delegaciones (alcaldías) de nuestra ciudad, y esto es algo que exige mayor atención, entre otras razones porque el IDH es altamente contrastante, por ejemplo entre delegaciones como Iztapalapa y

⁸⁵ Alfonso Ayala Sánchez y José R. Hernández Polanco, *op. cit.*, p. 87.

Álvaro Obregón, cuyos indicadores de organización y participación, así como de capital social y desarrollo e infraestructura urbana, son totalmente desiguales, lo cual por supuesto impacta en la participación.

No tenemos duda de que el proceso de reforma del Estado ha sido importante para que la propia reforma política de la Ciudad de México camine; ello, a condición de no suponer que su constitución solucionará todos los problemas. Está demostrado que nuestra ciudad ha avanzado en su democratización al ritmo de su reconocimiento como entidad federal, y por esa razón todavía habrá que esperar a que la conversión de las delegaciones en alcaldías, con sus nuevas atribuciones y su equilibrio de poderes, coadyuve en mejores resultados para sus colonias y en consecuencia para sus habitantes; porque no es lo mismo un estado de la República dividido en más de 212 municipios, como Veracruz y Puebla, o Oaxaca con 570, que la Ciudad de México, dividida tan sólo en 16 gigantescas demarcaciones con alrededor de 1 800 colonias y más de nueve millones de habitantes distribuidos en éstas, con muy escasas atribuciones para autosostenerse.

Por último, presentaremos una serie de observaciones en las que se recoge buena parte de las críticas hacia las limitaciones del modelo del PP en nuestra ciudad, sin ánimo de ser exhaustivos, pues además se ha dejado para otro momento el análisis particular del PP en cada demarcación. Pensamos que los futuros retos para un mejor desempeño del PP dependerán de superar los siguientes problemas:

- Se podría comenzar aludiendo a los problemas que llamaremos de estructura, como las extensas zonas marginales, con bajos índices de desarrollo, incluso

con economía rural y colonias asociadas a la criminalidad y la violencia, todo lo cual desincentiva la participación y la solidaridad social.

- Hasta ahora ha sido evidente que en las delegaciones gobernadas por partidos de izquierda existe una ligera tendencia hacia el activismo y la participación popular comunitaria, pero las ventajas del PP no pueden ser exclusivas de corrientes o ideologías.
- Esa misma proclividad de algunas colonias hacia la movilización o de las autoridades delegacionales a privilegiar selectivamente a algunas colonias en detrimento de otras ha puesto sobre la mesa el tema del clientelismo y de las prácticas corporativas con objetivos políticos o electorales que amenazan con distorsionar los objetivos del PP.
- Precisamente porque existe cierto capital social previo en algunas colonias, sobre todo en grupos con marcada experiencia en organización, autogestión y manejo de grupos, es que se deberá cuidar que el PP considere candados que privilegien más los intereses vecinales y no tanto las iniciativas o proyectos personales o de la llamada sociedad civil, a no ser que sean previamente consensuadas o apoyadas por los vecinos.
- Por otro lado, se pueden dividir en un segundo grupo las observaciones sobre la operatividad del PP. Por tal motivo, hemos clasificado el modelo de PP de la Ciudad de México como un modelo dual porque reúne a la vez los dos criterios, tanto el deliberativo como el consultivo. Por ejemplo, la fase entre la convocatoria emitida por el IECM y la selección realizada

por el personal delegacional es prácticamente el único momento en el que podría darse una simbiosis en las relaciones entre vecinos y vecinas, en la búsqueda de consensos sobre las necesidades o problemas que constituyen el objetivo de los proyectos que se presentarán. Pero a partir de dicha revisión –que consiste en seleccionar los proyectos– hasta los días de la consulta ciudadana (a principios de septiembre), el proceso se torna consultivo y básicamente se centraliza, por lo que no son de extrañar los bajos índices de participación, pues diríamos que se rompe el ciclo de organización y deliberación de los vecinos, ya que podrían transcurrir alrededor de cinco meses sin que éstos intervinieran realmente en el proceso general, hasta el día de la jornada consultiva. El reto es dar más participación y control a los miembros de la comunidad.

- Si otro de los objetivos del PP es lograr más ductilidad en el procesamiento de las demandas, ampliar el control, vigilancia, transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos, lo cierto es que existen aún diferentes *zonas grises* que impiden la realización de las metas: una es el posible uso político del instrumento, en manos de las autoridades delegacionales al determinar la viabilidad de los proyectos; otra es la lentitud en la distribución oportuna de recursos entre las delegaciones y de éstas hacia las colonias (lo que provoca obras sin comenzar o sin concluir).⁸⁶

⁸⁶ Como han hecho notar diferentes autores, el Artículo 83 se contradice con el 199 de la LPCDF, que establece con cierta ambigüedad: “El presupuesto participativo ascenderá en forma anual a entre el 1 y 3% de los

- Existe una especie de sobresaturación de los instrumentos de participación ciudadana que puede confundir, cansar o decepcionar a los habitantes de la Ciudad, por lo cual habría que considerar la homologación de algunos de tales instrumentos (consideremos que no se están incluyendo los procesos electorales federales y locales).
- Por increíble que resulte y pese a la creciente relevancia de los medios digitales y de las redes sociales, es un hecho que no existe suficiente información, a pesar de que la publicitación del PP es responsabilidad de las principales instituciones o autoridades involucradas. Por ello quizá sería oportuno incorporar el uso de redes sociales al proceso deliberativo mismo y no sólo a las fechas de apertura y cierre del proceso. Es claro que las jornadas de información y las actividades de difusión no han sido suficientes, por lo que también en esta materia se tendrá que realizar un mayor acercamiento a la comunidad. En esta lógica, la experiencia de la Red Argentina de Presupuestos Participativos podría ser un buen ejemplo de cómo emplear las redes y las nuevas tecnologías en la coordinación y el manejo de información entre los municipios que participan del PP.

presupuestos de egresos totales anuales de las Delegaciones que apruebe la Asamblea Legislativa”. El problema es que al depender de los jefes delegacionales la determinación del monto de los recursos asignados a cada colonia, se les permite un margen de discrecionalidad que se debe atender, porque es susceptible de manejos políticos clientelares, al depender de los delegados el monto que se deberá asignar a cada colonia. Una situación así comprometería los principios de equidad e igualdad en la distribución de recursos hacia todas las colonias y pueblos.

- El mecanismo ha resultado útil especialmente en actividades culturales y deportivas, pero es hora de pensar mejor en cuáles son los rubros de mayor impacto en el desarrollo de las colonias y pueblos, y, desde luego, voltear a ver los problemas relacionados con la seguridad y la vigilancia en las colonias que, hoy por hoy, son los que más preocupan a los habitantes de nuestra ciudad.
- Se debe recordar que estamos hablando de dos grandes tipos de intereses colindando en torno a las colonias y los pueblos originarios; por un lado, los intereses colectivos e intergrupales, normalmente de ascendencia popular, es decir, de las comunidades; por el otro, los intereses de los individuos y los grupos organizados, también por lo común en función de expectativas de grupos más reducidos. Pero como los recursos asignados son de orden público, bien se podrán incorporar mecanismos de control ciudadano a los proyectos individuales o de la sociedad civil, como la reunión de un determinado número de firmas que avalen el proyecto antes de su evaluación por el comité técnico de las delegaciones, lo que además favorecería que cada proyecto contara con cierta base de apoyo vecinal que permitiera la legitimación de esas propuestas individuales el día de la Consulta, incentivando la participación.
- También se ha sugerido que los comités ciudadanos hagan un mejor uso de las asambleas ciudadanas, pues pasan los años y quienes habitan las colonias siguen sin enterarse de sus funciones o simplemente se abstienen de participar en éstas.

- Además, se han notificado retrasos en el envío de los recursos hacia las delegaciones por parte del Gobierno de la Ciudad.

Esperamos que este breve texto ayude a formar vecinos y vecinas que se interesen y se ocupen en mejorar su entorno, porque esto significa cuidar el espacio en el que nos desarrollamos diariamente y en el que queremos que viva nuestra familia. La historia nos ha enseñado que la construcción ciudadana de nuestra comunidad nos ayuda a preservar y potenciar nuestra libertad y la seguridad de los nuestros, en el entendido de que nuestros vecinos y vecinas también lo son.

Bibliografía

- ALLEGRETTI, Giovanni, “Los presupuestos participativos en África y Asia: experiencias ‘híbridas’ y espurias externas a Europa y América Latina”, en Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, España, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2011.
- ARENDE, Hannah, *Che cos'è la política?*, Turín, Edizioni di Comunità, 2001.
- ARISTÓTELES, *La política*, Madrid, Gredos, 1988.
- , *La política*, México, Porrúa, 1992.
- ARROYO ESQUIVEL, Armando (coord.), *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, p. 45; y Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- AYALA SÁNCHEZ, Alfonso y José R. Hernández Polanco, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, IJ UNAM, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

- BECERRA, Ricardo, José Woldenberg y Pedro Salazar, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- BELLOTA, Luis Ángel, “El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc”, México, *CESOP-Cámara de Diputados LXIII*, marzo de 2017.
- BOBBIO, Norberto, *Teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trota, 2002.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976.
- CORREA, Jonathan Alejandro, “La transfiguración de la participación política: filosofía, política y etnicidad”, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- CRUZ REYES, Gerardo, “Democracia representativa”, en Fernando Castañeda Sabido, Laura Baca Olamendi y Alma Imelda Iglesias González (coords.), *Léxico de la vida social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- , “Repensando el poder social desde la idea de comunidad en Alexis de Tocqueville”, en *Compilación de textos. Jornada de investigación de profesores de Sociología, 2013*, publicación digital, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013.
- FINLEY, M.I., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma, Laterza, 1997.
- , *El nacimiento de la política*, México, Grijalbo, 1986.
- , *Vieja y nueva democracia y otros ensayos*, Barcelona, Ariel, 1980.
- FRANCÉS GARCÍA, Francisco y Antonio Carrillo Cano, *Guía metodológica de los presupuestos participativos*, Alicante, 2008.
- GARCÍA GUTIÉRREZ, Mauricio, “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: un análisis sobre la consecución de los

- objetivos de profundización democrática y justicia social”, tesis de maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2014.
- GOLDFRANK, Benjamin, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, Santiago de Chile, 2006.
- GREBLO, Edoardo, *Democrazia*, Bolonia, Il Molino, 2000.
- HABERMAS, Jürgen, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Roma, Laterza, 2002.
- HERNÁNDEZ JAVIER, Héctor y Luis F. Fernández, “Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas”, Friedrich Ebert Stiftung, *Análisis*, núm. 8, 2013.
- JELLINEK, George, *Teoría general del Estado*, México, FCE, 2000.
- “La Red Argentina de Presupuesto Participativo presenta una nueva APP”, Argentina, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación, 3 de octubre de 2014.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, España, Alianza, 1998.
- 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*, Universidade do Contestado, vol. 3, núm. 2, 2013, pp. 100-113. Cabe indicar que en todos los casos los representantes son electos libremente por los ciudadanos por tres años.
- MILLÁN, René, “Capital social: su papel en los dilemas de cooperación y la coordinación de acciones”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXXIII, núm. 98, mayo-agosto de 2015, El Colegio de México.
- MOSSÉ, Claude, “L’uomo e l’economia”, en Jean-Pierre Vernant, *L’uomo greco*, Roma, Laterza, 1991.
- NIETO NAVA, Nicolás, “De la participación a la incidencia. Una revisión a los mecanismos de consulta ciudadana en México”, en

Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2017, CESOP, 2016.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Constitucionalismo y reforma constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

PESCHARD, Jacqueline, *La reforma política de la Ciudad de México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

PLATÓN, *Diálogos*, México, Porrúa, 1984.

PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas, Galac, 1994.

RABELL GARCÍA, Enrique, “La reforma política de la Ciudad de México”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, IJ UNAM, núm.36, 2017.

ROLNIK, Raquel, “Descentralización y federalismo en el Brasil”, *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 8-9, 2004.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Porrúa, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 77-105.

TUCÍDIDES, *Historia de la guerra del Peloponeso*, México, Porrúa, 1998.

VALVERDE VIESCA, Karla, Enrique Gutiérrez Márquez y Flor de María García Sánchez, “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm, 218, México, 2013.

Leyes y ordenamientos

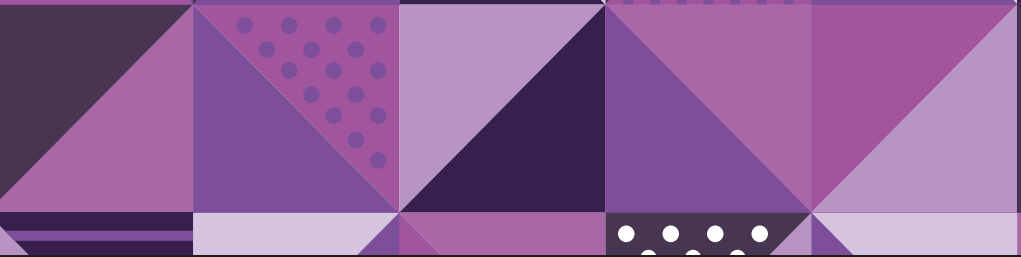
Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Constitución Política de la Ciudad de México
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de
México, por el que se aprueba la Convocatoria para la Consulta
Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal

Índice

Introducción	5
El origen del gobierno democrático	8
La comunidad y el ciudadano en el nacimiento de la democracia	10
La democracia representativa y la emancipación de la sociedad civil	18
Experiencia internacional del presupuesto participativo	24
Antecedentes de la participación comunitaria y vecinal en la Ciudad de México	32
La reforma política de la Ciudad de México y su relación con la construcción ciudadana de la comunidad	38
Mecanismos de participación en la Ciudad de México: la antesala del presupuesto participativo	42
Antecedentes participativos	46
Los fundamentos democráticos del presupuesto participativo en la Ciudad de México.	50
Diseño y operación del presupuesto participativo.	53
Alcances y retos	63
Bibliografía	73
Leyes y ordenamientos	76

El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad se terminó de imprimir el 31 de julio de 2018, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, c.p. 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Ibarguren Bernat, analista correctora de estilo. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Frutiger. El tiro consta de 2 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché de 250 gramos.



Gerardo Cruz Reyes es licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Estudios Políticos y Sociales y cuenta con estudios de doctorado en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras, también en la máxima casa de estudios. Además de ejercer la docencia en diversos centros de educación media y superior, ha impartido diferentes cursos y asesorías de actualización en el análisis sociopolítico y ha participado como organizador, presentador y moderador en diversos encuentros académicos. Asimismo, ha intervenido como ponente y conferencista en distintos foros, con temáticas de interés nacional como la reforma política del Estado, partidos políticos y democracia, y la libertad de expresión en México.

En este volumen, titulado *El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad*, el maestro Cruz Reyes hace un recuento de las bases históricas de la participación social y un panorama de sus antecedentes en la Ciudad de México, pasando por el análisis de algunas experiencias internacionales. Finalmente, explica los espacios y mecanismos para la participación ciudadana que han generado en la Ciudad de México las diversas reformas políticas desde 1994.

La colección Cuadernos de la Ciudad presenta en este volumen la importancia del presupuesto participativo como uno de los mecanismos para que las personas tomen parte en la construcción ciudadana de su comunidad, más allá de cumplir con el ejercicio del voto en elecciones periódicas.