

5to
concurso
de ensayo

Trabajos ganadores

Retos y perspectivas a 11 años del presupuesto participativo en la Ciudad de México

CATEGORÍA 1

Vidal Vladimir Ochoa de la Paz

Dalia Haydeé Pérez Medina

Eduardo Osberto Vázquez Mendoza

CATEGORÍA 2

Victoria Andrade Granillo

Carlos Augusto Colina Rubio

Alfonso Pérez Morales





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

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

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: Andrés Sánchez Miranda, propietario
Jorge Roberto Velázquez Carmona, suplente
Partido Revolucionario Institucional: Enrique Nieto Franzoni, propietario
Christian Omar Castillo Triana, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Ricardo César Oliva Oropeza, propietario
David Eleazar Quiroga Anguiano, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamin Jiménez Melo, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Horacio Salomón Abreu García, suplente
Morena: Eduardo Santillán Pérez, propietario
Gloria Angélica Rangel Vargas, suplente

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

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

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

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



Trabajos ganadores

Retos y perspectivas a 11 años del presupuesto participativo en la Ciudad de México

CATEGORÍA 1

Vidal Vladimir Ochoa de la Paz

Dalia Haydeé Pérez Medina

Eduardo Osberto Vázquez Mendoza

CATEGORÍA 2

Victoria Andrade Granillo

Carlos Augusto Colina Rubio

Alfonso Pérez Morales



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE EDUCACIÓN CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Gustavo Uribe Robles, encargado de despacho de la Dirección Ejecutiva

Autores y autoras

Vidal Vladimir Ochoa de la Paz, Dalia Haydeé Pérez Medina, Eduardo Osberto Vázquez
Mendoza, Victoria Andrade Granillo, Carlos Augusto Colina Rubio y Alfonso Pérez Morales

Jurado

Alberto Escamilla Cadena, Aldo Muñoz Ortiz, Alicia Guadalupe Luna Salazar, Claudia Morales Escobar, Ernesto Morua Ramírez, Jorge Reséndiz Oloarte, José Antonio Carrera Barroso, Lisandro Martín Devoto, Luz María Cruz Parceros, René López de la Torre, René Torres Ruiz, Rosa Ynés Alacio García, Sandra Araceli Vivanco Morales, Sandra Escutia Díaz, Saturnino Manuel Canto Chac, Sergio Arturo Bárcena Juárez, Vanessa Díaz Rodríguez, Yeri Paulina Mendoza Solís

Equipo organizador

Rosamar Luna García, jefa de Departamento de Educación Cívica IV; Saúl Manuel Camarillo Delgado, supervisor de Grupo "B"; Adriana Gissela Pérez Alonso, supervisora de Grupo "B"

Edición

Coordinación: José Luis García Torres Pineda, coordinador editorial
Supervisión: Kythzia Cañas Villamar, jefa del Departamento de Diseño y Edición
Diseño y formación: José Luis Guerrero Hernández, analista diseñador
Corrección de estilo: Ricardo Raúl Benítez Estrada, analista corrector de estilo

Primera edición, julio de 2023

D. R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: 978-607-8605-75-0

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de quienes editaron esta obra.

Hecho en México.
Publicación electrónica de acceso gratuito, prohibida su venta.

Índice

CATEGORÍA 1

Presupuestos participativos y estructuras políticas,
una disputa silenciosa 9

Vidal Vladimir Ochoa de la Paz

Transparencia: la deuda de las alcaldías que debilita
el derecho a la participación ciudadana en el presupuesto
participativo de la Ciudad de México..... 43

Dalia Haydeé Pérez Medina

Procesos y participación ciudadana en el presupuesto
participativo de la Ciudad de México..... 73

Eduardo Osberto Vázquez Mendoza

CATEGORÍA 2

Comunidades participativas
y desarrollo comunitario..... 97

Victoria Andrade Granillo

La ciudadanía como promotora de proyectos
que benefician a la comunidad 123

Carlos Augusto Colina Rubio

Práctica y discurso del presupuesto participativo..... 149

Alfonso Pérez Morales

- Presupuestos participativos y estructuras políticas, una disputa silenciosa
Vidal Vladimir Ochoa de la Paz
- Transparencia: la deuda de las alcaldías que debilita el derecho a la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México
Dalia Haydeé Pérez Medina
- Procesos y participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México
Eduardo Osberto Vázquez Mendoza

Presupuestos participativos y estructuras políticas, una disputa silenciosa

Vidal Vladimir Ochoa de la Paz

Introducción

En términos generales, el presupuesto participativo es el instrumento de democracia participativa, regulado por la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.¹ Uno de sus principales objetivos es el fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, contribuyendo a la reconstrucción del tejido social de la localidad y a potenciar la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes de cada barrio, colonia o unidad territorial.

Sin embargo, lo que pareciera ser un ejercicio novedoso, colaborativo y de involucramiento ciudadano, se ha convertido en un proceso que muestra dificultades en su implementación, ejecución y obtención de beneficios. Dichas dificultades no son de orden legal,

¹ “Guía Operativa para el ejercicio de los Recursos del presupuesto participativo 2022 de las Alcaldías de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2022, p. 6, en <https://www.iecm.mx/www/_k/plataformadigital/guia-operativa-PP2022.pdf>, [consulta hecha el 17 de julio de 2022].

logístico o de disposición institucional —tanto de las alcaldías como del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)—, sino que derivan de la propia transversalidad requerida por el ejercicio de presupuesto participativo durante su ejecución. Son tantas las personas, los grupos de interés, los partidos, funcionarios, políticos, entre otros actores involucrados, que su aglomeramiento, combinado con sus propias lógicas e intereses individuales, obstaculizan el desarrollo virtuoso del ejercicio de democracia participativa.

El involucramiento de una cantidad tan grande e importante de jugadores demanda que cada uno de ellos y ellas articulen virtuosamente su participación de manera profesional, técnica y colaborativa, es decir, demanda la construcción de una cadena de confianza en cada etapa del ejercicio del propio presupuesto. Visto como un proceso sistémico —con dependencias colaborativas, capacidades legales pero también voluntades políticas—, el mecanismo bajo el cual se articula el presupuesto participativo contempla una multiplicidad de actores participando —de hecho para eso fue creado— para que más personas, sobre todo de la ciudadanía, se involucren en las decisiones que antes eran tomadas por unos pocos; sin embargo, este entramado también puede generar desánimo, confusión o desafección en torno a la idea de participar y decidir en comunidad.

Así, la apuesta de este trabajo es analizar y dimensionar cómo los ejercicios de presupuesto participativo se ejecutan bajo una estructura política específica que involucra a jugadores de distinta índole, algunos con capacidad de entorpecer o dilatar el proceso, y otros tantos con pocos incentivos para practicar la necesaria colaboración y participación en este ejercicio de democracia participativa. Estos jugadores no actúan solos ni en el vacío, sino que sus decisiones afectan o crean dependencias con otros jugadores, generando un perfilamiento de preferencias en las que los actores implicados en la ejecución se obstaculizan entre sí, rivalizan en una disputa silenciosa que los perjudica a todos y que tiene una enorme trascendencia en el resultado del ejercicio del propio presupuesto participativo.

Se propone pues, ejercer una mirada analítica sobre los actores institucionales, sociales, ciudadanos y políticos que participan en el presupuesto participativo. Se realizará una revisión sintética de cómo ha evolucionado su diseño institucional y normativo durante los once años que ha sido implementado en la Ciudad de México. Se integrará y analizará un inventario de los problemas y retos que ha enfrentado, además de utilizar la propuesta metodológica de Yves Cabannes² para evaluar cuál ha sido su grado de implantación en la capital del país.

Finalmente, derivado de los lineamientos de espacio marcados en la elaboración de este trabajo, no se plantea hacer una revisión exhaustiva o profunda sobre el estado del arte y la literatura que ha problematizado sobre la ejecución del presupuesto participativo, sino que, de manera sintética, se intenta hacer un balance general de lo que ha sido este ejercicio a once años de su implementación más institucional.

¿Qué se busca analizar?

Hay una disputa silenciosa que carcome la eficiencia, la eficacia y el impacto del presupuesto participativo en la Ciudad de México: como si fuera un juego de *serpientes y escaleras* —en donde la estrategia es tomar ventaja respecto a los demás jugadores, recorriendo casillas y utilizando las escaleras en función del azar para avanzar en el tablero y evitando las serpientes para no descender—, la mayor parte de los participantes del presupuesto se atropellan entre sí, obstaculizando sus zonas de influencia y actuación, pero también de trascendencia, obligando a algunos a recorrer más veces el tablero y a otros tantos condenándolos al estancamiento.

²Ver: Yves Cabannes, *Documento base, presupuesto participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada*, Porto Alegre, Asesor Alcaldía Municipal de Porto Alegre, 2005.

Es una disputa silenciosa, porque tanto la mayoría de los actores institucionales como las organizaciones sociales, ciudadanas y partidistas, la institución organizadora del presupuesto, así como las personas ciudadanas y aquellas que dirigen la política dentro de las alcaldías, no siempre actúan de forma consciente o mal intencionada, sino por el contrario, su lógica política, de interés o de grupo, los hace obrar con una suerte de egoísmo institucional que los ciega ante los beneficios que trae consigo cooperar y participar proactivamente en los procesos de profundización democrática.

Durante los últimos once años, el presupuesto participativo ha sido incubador de ilusiones, pues llegó para proponer la posibilidad de una democracia participativa que fortalezca y complemente al canon general de la democracia, misma que vive momentos de desafección y desánimo: cuando ésta sólo es asumida como el derecho a votar y ser votado para puestos de elección popular, la democracia participativa va más allá, y brinda la oportunidad de dialogar, debatir y participar de forma inclusiva en las decisiones que una comunidad vecinal puede tomar respecto al ejercicio del gasto de su propia alcaldía de residencia.

El problema es que la ejecución del presupuesto participativo descansa bajo un sistema cerrado de dependencias y necesidades de colaboración y participación, en el cual interviene una configuración determinada de jugadores, mismos que actúan en función de su distancia ideológica, de su cohesión interna y del número de interacciones que tienen a lo largo de la ejecución.³ Como resultado de este problema, luego de once años de ejercicio del presupuesto, éste no ha logrado generar la densidad política, social, participativa y de involucramiento ciudadano que tiene como objetivo supremo.

A diferencia de lo que otros autores han propuesto,⁴ este ensayo no pretende realizar una evaluación del presupuesto en función de

³George Tsebelis, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁴Ver: Escamilla y López, *op. cit.*; Hernández, *op. cit.*; Gómez, *op. cit.*; López, *op. cit.*; y Serna y Aguilar, *op. cit.*

sus resultados, su cobertura o el efecto que tiene en la construcción de la democracia participativa, sino, más bien, busca dimensionar su transversalidad, identificando la gran cantidad de actores que en él participan y su nivel de colaboración en su implementación, ejecución y puesta en marcha. Se asume pues, que este ejercicio acontece en una arena política determinada y, dentro de ella, se construye un campo político⁵ en disputa durante su proceso de ejecución, mismo que se complejiza por la gran cantidad de etapas que, durante todo el año, tiene el diseño institucional de este ejercicio.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

De acuerdo con Ford,⁶ el presupuesto participativo fue un mecanismo diseñado y organizado inicialmente desde las instancias públicas, bajo la tutela del Estado, en el nivel municipal. Dicho mecanismo posibilita la participación directa de la ciudadanía en la elaboración de un presupuesto anual. Su primera y más reconocida experiencia fue la que se implementó en Brasil, específicamente en Porto Alegre, en 1989. Ese modelo se ha ido exportando y difundiendo por otras ciudades de ese país, latinoamericanas y por todo el mundo.

El presupuesto participativo, según De Souza,⁷ es dos cosas a la vez: una estructura y un proceso de participación de toda la comunidad. La arquitectura de este mecanismo se basa en tres grandes principios: 1) toda la ciudadanía, sin importar su condición social,

⁵ Pierre Bourdieu, *Sobre el campo político*, Francia, Presses Universitaires de Lyon, 2000.

⁶ Alberto Ford, "Políticas participativas, representación y profundización democrática", Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, UNAM-III, 2014, p. 301.

⁷ Boaventura De Souza Santos, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Ecuador, Abya-Yala/ILDIS-FES, 2004, p. 28.

política o étnica, tiene derecho a participar; 2) la participación está ordenada y dirigida por una combinación de reglas de dos tipos de la democracia, directa y la representativa; 3) los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de “criterios generales” (definición de prioridades sociales por parte de la comunidad) y “criterios técnicos” (derivados de la naturaleza de las actividades o acciones a realizar).

El principal objetivo del presupuesto participativo es potenciar una dinámica política y participativa propia, además de fortalecer un mecanismo que permita la gestión conjunta de una parte o de la totalidad de los recursos públicos que se ejercen en un municipio, una alcaldía o ciudad. La gestión conjunta se da a partir de decisiones compartidas sobre la distribución de los fondos presupuestarios y la responsabilización de los gobiernos en relación con la aplicación efectiva de esas decisiones. El presupuesto participativo, nos dice De Souza,⁸ es un proceso de toma de decisiones basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, debatidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen una participación mayoritaria.

Los modelos de presupuestos participativos han sido una reinterpretación de lo que la democracia puede hacer por la ciudadanía y cómo se puede interiorizar más en los procesos cotidianos de la gente. Frente a la desafección que vive la democracia representativa y procedimental, que traduce votos en cargos de elección popular y que involucra poco a la ciudadanía en el día a día —pues la cosa pública se gestiona sólo a través de sus representantes—, el presupuesto participativo fue una apuesta por refrescar la clave democrática de los Estados, tratando de incentivar a la ciudadanía a participar a través del debate, la deliberación y el asociacionismo voluntario mediante asambleas.

La idea detrás del presupuesto participativo fue recrear un modelo de involucramiento y participación más directo entre la ciudadanía,

⁸ *Ibid.*, p. 82.

los dineros que se ejercen y sus autoridades; hacer pues, comunidad, decidir juntos y juntas sobre los presupuestos que benefician al entorno inmediato, normalmente territorial y de impacto directo. Si bien, algunos autores⁹ han discutido y analizado una suerte de tensión entre democracia representativa y democracia participativa luego de la experiencia de Porto Alegre y sus replicaciones en todo el globo, lo cierto es que la democracia participativa es complementaria a la primera, acuerpa causas específicas, beneficia el diálogo y fomenta los principios de participación y comunidad, ambos muy abandonados en los ideales de democracia representativa.

La democracia participativa incluso profundiza la rendición de cuentas, pues, como lo ha especificado De Souza,¹⁰ exige una transparencia entre acción política y resultados muy superior a la típica de la democracia representativa. Dicha transparencia depende de, al menos, tres factores: la gestión eficaz de las acciones de participación; su relación directa con los resultados concretos, y la capacidad de “intercomunicación” de las estructuras de delegación y representación que surgen en el interior de la democracia participativa, siempre que ésta se expanda más allá de las microsociedades.

En México, los presupuestos participativos son una realidad desde hace varios años. En seis entidades del país, Durango, Jalisco, Sonora, Nayarit, Michoacán y Ciudad de México, poseen normatividad propia, son aplicados a nivel municipal, y las principales variaciones entre ellos se encuentran en el porcentaje del monto de presupuesto que la comunidad discute cómo gastar. De las seis entidades en cuestión, Jalisco presenta el porcentaje más alto de recursos públicos destinados al ejercicio del presupuesto participativo, con 15 %, mientras que las otras establecen un porcentaje menor a 10 %. Para la Ciudad de México el porcentaje en 2022 fue de 3.75%, que subirá a 4% en 2023, tope aprobado por el Congreso local.

⁹Ver: Goldfrank, *op. cit.*; Ford, *op. cit.*

¹⁰De Souza, *op. cit.*, pp. 134-135.

En la capital del país, el presupuesto participativo está establecido y regulado como un instrumento de democracia participativa por la LPCCM; mediante él, la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales. El presupuesto participativo se debe orientar esencialmente al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, para contribuir a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes de cada unidad territorial.¹¹

El presupuesto participativo de la Ciudad de México empezó formalmente en 2011 y ha contado con dos normatividades que le dieron un diseño institucional propio. La primera fue la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCCDF), vigente desde el 17 de mayo de 2004 y reformada el 27 de mayo de 2010. La segunda, la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), publicada el 29 de enero del 2016 y reformada en agosto de 2019, se enmarcó en un proceso más amplio ocurrido en la misma entidad: la publicación de su Constitución, en 2017.

Los principales cambios introducidos en la nueva ley respecto a la anterior fueron:

1. El incremento al monto del presupuesto participativo, el cual pasó de 3 a 4 % (el incremento inició en 3.25 % y aumentaría 0.25 % de forma anual hasta llegar a 4 % en 2023).
2. La distribución del presupuesto, pues se pasó de repartirlo equitativamente entre todas las colonias de la ciudad a una distribución basada en 50 % de forma igualitaria entre las colonias y el restante 50 % de acuerdo con criterios específicos, como el índice

¹¹ De acuerdo con la *Guía Operativa para el ejercicio de los Recursos del presupuesto participativo 2022 de las Alcaldías de la Ciudad de México*.

- de pobreza multidimensional, índice delictivo, condición de pueblo originario, condición de pueblo rural, cantidad de población y población flotante.
3. En la deliberación de proyectos también hubo cambios, ya que en la ley de 2010 el registro de proyectos se hacía sin necesidad de discusión o deliberación con la comunidad, mientras que, a partir de 2019, se invita a realizar diagnósticos de las necesidades de la comunidad a través de asambleas ciudadanas. Así, los proyectos pueden versar sobre las problemáticas identificadas en ellas, lo cual potencia la deliberación y el análisis de los colonos.
 4. En cuanto al diagnóstico de la viabilidad de proyectos, se pasó de un modelo en el que las jefaturas delegacionales creaban un órgano técnico colegiado compuesto por dos personas centralizado en la jefatura delegacional —el cual realizaba un estudio de viabilidad y factibilidad de los proyectos—, a un modelo en el que se le pide a las alcaldías crear un órgano dictaminador integrado por cinco especialistas. En dicho órgano participan también: la persona concejal presidente de la Comisión de Participación Ciudadana; dos personas de mando superior administrativo y la titular del área de Participación Ciudadana de la alcaldía; más dos personas con voz, pero sin voto —una persona contralora designada por la Contraloría General de la Ciudad de México y la persona contralora de la propia alcaldía—.
 5. Se crearon dos comités nuevos, el de Ejecución y el de Vigilancia, ambos elegidos a través de las asambleas.
 6. Se cambió el nombre de Jornada Consultiva a Jornada Electiva.
 7. Se introdujo que la periodización del presupuesto participativo sería anual, excepto cuando se realizaran elecciones de autoridades constitucionales (Presidencia, diputaciones, senadurías o Jefatura de Gobierno).
 8. Respecto a la vigilancia y el seguimiento de proyectos, en la ley anterior, vigilar el ejercicio de los recursos correspondía a la Jefa-

tura de Gobierno y a la Asamblea Legislativa a través de sus dependencias competentes. Mientras que, a partir de 2019, se creó el Comité de Vigilancia, encargado de verificar la correcta aplicación del recurso autorizado, y se le mandató a la Secretaría de la Contraloría General la tarea de vigilar y supervisar la dictaminación y la ejecución de los proyectos.¹² En el mismo sentido, la nueva ley instó a las alcaldías a proveer al Gobierno de la Ciudad, a través de la plataforma del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la información del avance físico y financiero de los proyectos.

9. En la nueva ley, los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos ahora serían Comisiones de Participación Comunitaria (Copaco), con mayor responsabilidad y margen de acción.

Lo cierto es que todas estas modificaciones imprimieron un carácter más robusto y estructurado al ejercicio de presupuesto participativo. Asimismo, la nueva regulación trajo nuevos retos para los actores que ya participaban en el proceso, mientras que incorporó nuevos jugadores y figuras, con las consecuencias que esto implica.

Si bien el procedimiento es fácilmente diagramable en un número secuenciado de al menos ocho pasos, el número de figuras, personas funcionarias, instituciones y etapas es amplio, lo que transversaliza al propio presupuesto participativo como mecanismo. Ésta es un arma de doble filo: por un lado, se logra el cometido de que las decisiones que antes eran tomadas por un número reducido de jugadores ahora involucren a muchas más personas, incluidas quienes viven en las colonias, barrios y unidades territoriales; pero, por el otro, la gran cantidad de figuras, comités e instituciones creadas dentro del propio mecanismo han generado un amontonamiento de intereses que se obstaculizan entre sí, lo que dificulta aún más que estos ejercicios lleguen a buen puerto.

¹² *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, agosto de 2019, en <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf>, [consulta hecha el 17 de julio de 2022].

Una de las ventajas que trajo la nueva ley fue la precisión y la claridad con la que se establecieron los tipos de proyectos en los que la gente puede decidir de forma participativa cómo utilizar los recursos de cada colonia. Por ejemplo, se establecieron con claridad seis rubros en los cuales se puede ocupar el presupuesto: 1) mejoramiento de espacios públicos; 2) infraestructura urbana; 3) obras y servicios; 4) actividades recreativas; 5) actividades deportivas, y 6) actividades culturales.¹³ La precisión brinda orden y fija bien las expectativas de la ciudadanía sobre el tipo de proyectos que sí puede proponer y cuáles no.

Al revisar la ley y evaluar cómo se perfiló su implementación, operación y ejecución, durante once años de ejercicio del presupuesto participativo, se puede reconocer que poco a poco se ha buscado transformar la cultura política de las personas que integran barrios, unidades habitacionales y pueblos de nuestra ciudad. Se pasó de la apatía, el desánimo y el enfrentamiento entre colonos a invitar activamente a participar y a debatir entre pares para decidir en torno a un bien comunitario. El espíritu y la esencia de este mecanismo de democracia participativa gira en un modelo que invita a la ciudadanía a tener voz, a participar en el debate público, y que le da una oportunidad de actuar en favor de la comunidad, además de que derrota el individualismo con su carácter incluyente, y en todo momento fomenta que vecinas y vecinos se preocupen más por lo que pasa del otro lado de la puerta de su casa.

Finalmente, una evaluación sintética de los avances de participación ciudadana en la consulta de presupuesto participativo muestra consistencia (aunque en un número pequeño) en el porcentaje de participación de cada ejercicio: el promedio ha sido de 4 % (cuadro 1). Sólo en 2014 y 2017 se registró un incremento, debido a que esos años, además del presupuesto, se votó la integración de comités ciudadanos, por lo que hubo mayor interés de los partidos políticos

¹³ *Ibid.*, p. 40.

en intentar posicionar a personas afines a su proyecto político, lo cual movilizó a sus estructuras políticas e incrementó la participación.

Cuadro 1. Cómo ha participado la ciudadanía en el presupuesto participativo

Año de realización	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Participación	142 482	140 389	144 895	876 910	188 807	277 004	764 589	290 614	248 158	390 267	388 848	286 312
Lista nominal de electores	6 745 677	7 033 571	7 216 073	7 351 471	7 201 953	7 366 747	7 054 520	7 437 946	7 106 698	6 996 180	6 975 817	7 153 565
% de participación	2.11	2	2.01	11.93	2.61	3.76	10.84	3.91	3.49	5.58	5.57	4

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del IECM.

Un inventario de retos

Un acercamiento general y también habitual para problematizar y evaluar el ejercicio de presupuesto participativo en la Ciudad de México podría pasar por dos rutas. La primera sería enlistar, a partir de la literatura existente sobre el tema,¹⁴ los principales problemas que han presentado estos ejercicios en los últimos años. La segunda sería utilizar la ya clásica metodología de Yves Cabannes para evaluar el grado de profundidad que tiene en su diseño el presupuesto participativo de la Ciudad de México, la cual contempla cuatro dimensiones analíticas y dieciocho variables de control.

Por razones de espacio y alcance de este trabajo, es necesario recorrer de manera sintética ambas rutas, sólo con el fin de establecer que no se asume una posición condescendiente ni se desconocen las falencias generales del presupuesto participativo. Sin embargo, como se ha establecido desde el inicio, la preocupación central de este ensayo se aleja de la problematización más tradicional e intenta analizar la

¹⁴Ver: Escamilla y López, *op. cit.*; Goldfrank, *op. cit.*; Gómez, *op. cit.*; García y Téllez, *op. cit.*; Ford, *op. cit.*

disputa silenciosa debida a la sobrecarga de jugadores en el tablero político que presentan estos ejercicios de democracia participativa. Así, un inventario de problemas a 11 años de la creación del presupuesto participativo implica categorizarlos en al menos tres grandes rubros: aquellos que son problemas en el diseño, los de instrumentación, y los de fomento de la participación ciudadana (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Inventario de retos y problemas del presupuesto participativo en la Ciudad de México

Retos en el diseño	Retos de la instrumentación
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un marco normativo mandatorio para implementar su difusión en medios. • Escasos procesos de pedagogía y suficiencia en la información sobre el mecanismo completo. • No desvincula ni inhibe la formación de clientelas y redes de lealtad con fines político-electorales. • El lenguaje y los tecnicismos ocupados en cada etapa y procedimiento no son accesibles para el grueso de la población. • Falta de entrenamiento y capacitación técnica para presentar proyectos. • Suplantación de funciones/responsabilidades de las alcaldías. • Las recomendaciones o los motivos de rechazo de proyectos por parte de los comités de dictaminación no siempre poseen un lenguaje accesible para personas que no dominan conocimientos técnicos. • La complejidad de sus etapas durante todo el año es un argumento disuasorio para participar. • Permite prácticas administrativas informales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obstaculización partidista de líderes locales, seccionales y de colonia. • La influencia de las alcaldías en la dictaminación orilla a una evaluación parcial de los proyectos. • En la dictaminación se privilegia el criterio político y administrativo sobre el técnico. • Falta de pericia en la dictaminación de proyectos por parte de la ciudadanía. • Falta de homologación de criterios para evaluar viabilidad física, técnica, financiera y legal. • Término y conclusión de los proyectos: sólo cuatro de cada diez proyectos se concluyen. • Escaso nivel de transparencia en el avance y cumplimiento de las obras ganadoras por parte de las alcaldías. • La Secretaría de la Contraloría no ha emitido ningún castigo por retraso de proyectos o mal uso de recursos.
<p>Retos en torno a la participación ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condicionamiento de recursos a cambio de apoyo electoral. • Faltan incentivos para participar en las figuras comunitarias creadas, como las asambleas y los comités, entre otras. • Existen niveles bajos de confianza interpersonal y política entre la ciudadanía. • Desconfianza de la ciudadanía en las personas que ejercen el presupuesto. • Las acciones para el fortalecimiento de la cultura política participativa entre quienes habitan la Ciudad de México aún no tienen un resultado efectivo. • El proceso de construcción del consenso es complejo, porque los proyectos a discusión presentan con frecuencia una dimensión técnica no entendible para toda la ciudadanía. • No todas las buenas ideas de proyectos son viables; esto desalienta a la ciudadanía. • No hay un sentido de existencia colectiva en las unidades territoriales. 	

FUENTE: Elaboración propia, con base en Escamilla y López; López de la Torre; Goldfrank; Gómez; García y Téllez; Ford; y Hernández.

La elaboración del cuadro representa un esfuerzo por sistematizar una batería de problemas y retos que presentan los presupuestos participativos a la luz de una de las debilidades del estado de la investigación en torno al presupuesto participativo en la Ciudad de México, y es que la mayoría de los análisis académicos se concentran en estudiar de forma cuantitativa el porcentaje de cumplimiento y término de los proyectos, así como su evaluación y los rubros con los que la ciudadanía propone mejoras en su colonia. Sin embargo, en la literatura más allá de nuestras fronteras, las ciudades más avanzadas que cuentan con presupuestos participativos empiezan a estudiar problemáticas de diseño, instrumentación y fomento de la participación ciudadana.

Por ejemplo, en la bibliografía en que está basado el cuadro 2 ya hay algunos intentos por problematizar al respecto y se identifican interesantes retos para desarrollar un corpus académico más sólido y profundo. En el caso mexicano, los autores analizan que, el de la Ciudad de México, es un diseño institucional sólido, pero sus reglas informales y las lógicas partidistas aún han imposibilitado su completa implantación. En otro sentido, una preocupación general es la escasa participación de la ciudadanía en estos ejercicios, aunque se enmarcan en el proyecto político de una ciudad progresista y con una variedad de derechos garantizados. Dado el limitado espacio para el desarrollo de este trabajo, desafortunadamente no se profundizará en los temas identificados en el cuadro, sólo se presentan como una provocación para que especialistas y centros de estudio desarrollen metodologías y marcos de análisis que permitan un mejor entendimiento de los retos que se presentan.

Por otra parte, al organizar la experiencia del presupuesto participativo con la metodología planteada por Cabannes¹⁵ se identifican cuatro dimensiones: participativa, financiera, normativa y territorial. Al colocar cada una de estas variables en el rubro correspondiente, se

¹⁵Cabannes, *op. cit.*, pp. 22-32.

identifica si hay *arreglos mínimos, medianos o máximos* entre los jugadores correspondientes, los cuales pueden ser entendidos en escala de menor a mayor; es decir, si se trata de arreglos mínimos, las condiciones de avance del ejercicio no son favorables y su impacto es limitado, mientras que, si son arreglos máximos, significa que las condiciones han avanzado y la posibilidad de tener un impacto positivo es mayor.

Cuadro 3. Dimensiones y variables para analizar la experiencia del presupuesto participativo en la Ciudad de México con base en la metodología de Yves Cabannes

Dimensiones	Variables	Tipo de arreglo	Cómo se presenta en Ciudad de México en 2022
Dimensión 1: Participativa (ciudadana)	1. Instancia de aprobación final del presupuesto	Min.: Democracia representativa comunitaria Med.: Democracia representativa comunitaria abierta a tipos de asociaciones Máx.: Democracia directa, participación universal	Máximo
	2. Qué forma de participación	Min.: Ejecutivo (consulta parcial) Med.: Cámara (consulta) Máx.: Población (deliberativo y aprobación legislativa)	Máximo
	3. Cuál es el órgano de decisión de la priorización presupuestaria	Min.: Ninguno Med.: Estructura social o política preexistente/Gobierno y ciudadanía (mixtos) Máx.: Cop. comisiones específicas con personas concejales electas y mayor ciudadanía	Mediano
	4. Participación comunitaria o participación ciudadana	Min.: Nivel barrio Med.: Nivel ciudad Máx.: Nivel barrio, región, ciudad	Mínimo
	5. Grado de participación de personas excluidas	Min.: Plenarias temáticas y barriales Med.: Barriales, temáticas (incluyendo cuestiones ciudadanas) Máx.: B+T+Actoriales, con acciones afirmativas, discriminaciones positivas (Congreso)	Máximo
	6. Fiscalización y control de la ejecución	Min.: Ejecutivo Med.: Comisiones no específicas Máx.: Comisiones específicas	Máximo
Participativa (Gobierno local)	7. Grado de información, divulgación y resultados aprobados	Min.: Secreto, no se publica Med.: Publicación limitada (web, gaceta oficial, información en alcaldías) Máx.: Amplia, incluye además de arreglo medio, folletos a cada familia, divulgación completa	Máximo
	8. Grado de ejecución de las demandas aprobadas	Min.: Menos de 20% Med.: De 20 a 80% Máx.: Más de 80%	Mínimo
	9. Papel del Poder Legislativo	Min.: Opuesto Med.: Pasivo, no participa Máx.: Activamente involucrado	Mediano

Continúa

Dimensiones	Variables	Tipo de arreglo	Como se presenta en Ciudad de México en 2022
Dimensión 2: Financiera y fiscal	10. Valor de los recursos debatidos	Min.: Menos de 2 % del presupuesto de inversión Med.: De 2 a 100 % del presupuesto de inversión Máx.: 100 % del presupuesto de inversión y 100 % de del presupuesto de funcionamiento	Mediano
	11. Presupuesto municipal específico para el funcionamiento	Min.: Cubre costos de equipo municipal Med.: Equipo y su funcionamiento Máx.: Equipo, funcionamiento, transporte de participantes, divulgación, capacitación	Mínimo
	12. Difusión de políticas tributarias	Min.: No hay Med.: Delibera sobre política tributaria Máx.: Delibera y discute préstamos y subsidios	Mínimo
Dimensión 3: Normativa y legal	13. Grado de institucionalización	Min.: Proceso informal Med.: Solamente institucionalizado o solamente autorregulado anualmente Máx.: Formalizado (algunas partes reguladas) con autorregulación anual (evolutivo)	Mediano
	14. Lógica instrumental o de participación	Min.: Mejora de la gestión financiera Med.: Vinculos con prácticas de participación (consejos, mesas) Máx.: Parte de la cultura de la participación y de la participación con derecho	Mediano
	15. Relación con otros instrumentos de planificación	Min.: Sólo presupuesto participativo (no existe plan a largo plazo) Med.: Coexistencia del presupuesto participativo y del pp, sin relación estrecha Máx.: Clara relación e interacción presupuesto participativo-planificación en un solo sistema (tipo congreso)	Mínimo
Dimensión 4: Territorial	16. Grado de descentralización intramunicipal	Min.: Sigue las regiones administrativa o subalcaldías Med.: Más elevado que las regiones administrativas Máx.: Descentralización hacia el conjunto de comunidades y barrios	Mínimo
	17. Grado de ruralización	Min.: Presupuesto participativo la parte urbana o en la parte rural Med.: Conjunto territorio del municipio Máx.: Conjunto del municipio con especificidad en el medio rural (discriminaciones postivas)	Máximo
	18. Grado de inversión de prioridades teatrales	Min.: Refuerza la ciudad formal Med.: Reconoce ambas ciudades, formal e informal, sin inversión de prioridades Máx.: Inversión de prioridades hacia los barrios más necesitados (periferias, centros y rurales)	Máximo

FUENTE: Elaboración propia con base en Cabannes.

El análisis de las 18 variables propuestas por Cabannes muestra que siete resultaron ser arreglos máximos, cinco medianos y

seis mínimos. Una interpretación sintética de este ejercicio permite concluir que el diseño del presupuesto participativo en la Ciudad de México es robusto y facilita todas las condiciones para que la ciudadanía pueda participar dentro de un marco normativo garantista de derechos. Sin embargo, el involucramiento de la gente no se refleja en los números de participación, y esto valida la tesis de que, cuando el espíritu de la ley no corresponde con la costumbre y la cultura política de la gente, la apropiación social y el ejercicio pleno de los derechos se diluyen.

El problema de la sobrecarga de jugadores

El éxito del ejercicio de presupuesto participativo depende en gran medida de que un número determinado de actores (individuales y colectivos) colaboren y participen activamente evitando la lógica de interés personal o de grupo y privilegiando el interés comunitario y de servicio público. La propuesta aquí es visualizar todo el complejo entramado del presupuesto como un sistema específico, el cual depende de lo que permiten y no obstaculizan los propios jugadores. La hipótesis central es mostrar cómo este tablero se construye con una configuración determinada que posibilita que, si los jugadores con mayor peso deciden ejercer las decisiones privilegiando su interés individual o de grupo, entonces el sistema tiende a bloquearse o entra en una situación de parálisis. A esto se le ha llamado *disputa silenciosa*, y su consecuencia más clara es la tendencia a generar desánimo, hartazgo o desafección por aquellos jugadores que menos peso tienen en el tablero, pero para los cuales fue creado este ejercicio.

Todos los actores/jugadores que participan en el ejercicio de presupuesto participativo ejercen un interés particular o de grupo, además de que obedecen a una lógica institucional específica que

los determina en ciertas conductas o decisiones. Su participación y amontonamiento no es motivo de preocupación o de crítica, todo lo contrario: es mejor que más jugadores participen en este ejercicio de democracia participativa y, de hecho, para ello está configurado el propio mecanismo, para que se transite de un modelo en donde unos pocos (siempre autoridades) tomaban todas las decisiones sobre el ejercicio de los presupuestos que impactan las unidades territoriales básicas, a otro en donde se puede participar, debatir y negociar con toda la comunidad, involucrándola en el mejoramiento de su espacio físico.

Sin embargo, cuando a los jugadores los separa la distancia ideológica, o se complica el número de participantes en el propio tablero o el grado de cohesión que cada uno de ellos posee dentro de sí (en los casos que son órganos colegiados, estructuras burocráticas, comités, organizaciones sociales o partidistas), la capacidad de participación y la estabilidad del ejercicio se merma.¹⁶

Al revisar once años de presupuesto participativo en la Ciudad de México, se identifican dos configuraciones distintas de dicho ejercicio bajo dos esquemas normativos diferentes. Para los efectos del análisis que aquí se presenta, se tomarán como base las últimas experiencias bajo la LPCCM. En ese sentido, una revisión de los momentos en los que se desarrolla el proceso del presupuesto durante todo un año muestra al menos veinticuatro etapas en las que participan e interactúan diversos actores institucionales, personas funcionarias públicas, personas funcionarias electorales, ciudadanía, grupos colegiados como son el IECM y sus consejeros y consejeras electorales, los comités de dictaminación, las asambleas, el Congreso local, los mandos superiores del personal de las alcaldías o las personas concejalas. A continuación, se esquematizan las etapas mencionadas, con el fin de entender cómo esta secuencia tiende a incorporar una multiplicidad de jugadores durante todo el año.

¹⁶ Tsebelis, *op. cit.*

Cuadro 4. Etapas del proceso de presupuesto participativo y actores involucrados

Fecha	Núm. de etapa	Acción/proceso	Actores/instituciones involucradas
Agosto 2021	Etapa 1	Las alcaldías solicitan su presupuesto al Gobierno de la Ciudad de México	Concejo lo aprueba y lo envía a la Jefatura de Gobierno para su integración al proyecto de presupuesto de egresos.
Septiembre a diciembre de 2021	Etapa 2	Integración del presupuesto de egresos y asignación para las alcaldías	La Jefatura de Gobierno define el presupuesto de egresos para las alcaldías y establece, de acuerdo con el porcentaje fijado por el Congreso, el monto que deberán destinar al presupuesto participativo. El presupuesto de egresos es enviado al Congreso local para su aprobación.
Diciembre 2021	Etapa 3	Aprobación del presupuesto de egresos	El Congreso local aprueba el presupuesto de egresos.
18 de enero al 18 de febrero de 2022	Etapa 4	Asambleas de diagnóstico y deliberación (convocadas por las Copaco o las direcciones distritales del IECM)	Comisiones de participación comunitarias Direcciones distritales del IECM Ciudadanía
19 de febrero de 2022	Etapa 5	Publicación de la lista de problemáticas y prioridades	IECM
21 de enero al 24 de marzo de 2022	Etapa 6	Registro de proyectos	Unidades territoriales
14 de febrero al 1 de abril de 2022	Etapa 7	Dictaminación de proyectos	Con voz y voto: cinco personas especialistas; persona concejal que preside la comisión de participación ciudadana; dos personas de mando superior de la alcaldía; titular del área de Participación Ciudadana de la alcaldía. Con voz, sin voto: persona contralora ciudadana designada por la Secretaría de la Contraloría General; persona contralora de la alcaldía; personas titulares de las direcciones distritales.
2 de abril de 2022	Etapa 8	Publicación de proyectos dictaminados	33 direcciones distritales Oficinas centrales del IECM
4 al 6 de abril de 2022	Etapa 9	Impugnaciones o escritos de aclaración	Ciudadanía
6 al 11 de abril de 2022	Etapa 10	Redictaminación de proyectos	Resolución: TECDMX Las mismas personas que en la etapa 7
12 de abril de 2022	Etapa 11	Publicación de redictaminaciones	33 direcciones distritales Oficinas centrales del IECM
13 de abril de 2022	Etapa 12	Asignación de número identificador de proyecto	33 direcciones distritales del IECM
14 de abril de 2022	Etapa 13	Publicación de proyectos participantes	33 direcciones distritales Oficinas centrales del IECM
15 al 30 de abril de 2022	Etapa 14	Difusión de proyectos	IECM (publica en Plataforma de Participación) Personas proponentes, en colaboración con las direcciones distritales, pueden realizar foros informativos del proyecto o los proyectos propuestos en las unidades territoriales.
8 al 19 de abril de 2022	Etapa 15	Preregistro para opinar por Internet	Ciudadanía
21 a 28 de abril de 2022	Etapa 16	Opinión por SEI	Ciudadanía
1 de mayo de 2022	Etapa 17	Opinión presencial	Ciudadanía

Continúa

Fecha	Núm. de etapa	Acción/proceso	Actores/instituciones involucradas
3 de mayo de 2022	Etapa 18	Publicación de proyectos más votados	33 direcciones distritales Oficinas centrales del IECM Plataforma de Participación
14 de mayo al 17 de junio de 2022	Etapa 19	Asambleas de información y selección	IECM Ciudadanía
14 de mayo al 5 de junio de 2022	Etapa 20	Asambleas de casos especiales	IECM Ciudadanía
Segundo semestre 2022	Etapa 22	Integración de los comités de ejecución y vigilancia	Bajo la responsabilidad de las personas, una de cada comité, que resulten insaculadas en la asamblea ciudadana.
Segundo semestre 2022	Etapa 23	Asambleas de evaluación y rendición de cuentas	Son convocadas en cada unidad territorial, a fin de que sean dados a conocer, de manera puntual, los informes de avance del proyecto y la ejecución del gasto.
Segundo semestre 2022	Etapa 24	Seguimiento del proyecto	La Secretaría de la Contraloría General verifica que el gasto guarde congruencia con lo dispuesto en la Ley de Austeridad y en el presupuesto de egresos de la Ciudad de México. Las personas integrantes de la Red de Contralorías Ciudadanas vigilan el debido ejercicio de los recursos públicos del presupuesto participativo.

FUENTE: Elaboración propia con base en información del IECM y la *Constitución Política de la Ciudad de México*.

Toda esa energía social, institucional y participativa es la esencia del presupuesto participativo; sin embargo, a pesar de que el involucramiento de la ciudadanía es vital, su vinculación con distintas figuras institucionales que se van construyendo a lo largo del año complica tanto la operación que la hace poco entendible para la ciudadanía de a pie. Así, los ejercicios de presupuesto participativo en nuestra ciudad tienen un doble reto: por un lado, construir y ordenar una gran cantidad de etapas y procesos, y por otro, involucrar a una gran cantidad de actores que, dicho sea de paso, pueden tener distinta filiación política.

La armonización del proceso es viable a los ojos de las autoridades institucionales que participan en la ejecución del presupuesto participativo; sin embargo, para la ciudadanía, el mecanismo puede resultar sinuoso, complejo, con demasiados mecanismos y jurisdicciones que merman su capacidad de interpretación y la desalienta para sumarse a este ejercicio de participación.

Si se ubican los jugadores clave que participan en el proceso anual de implementación del presupuesto participativo, se advierten al menos diez figuras en constante involucramiento:

1. Las funcionarias y los funcionarios de las alcaldías, incluidas las personas que ejercen el Ejecutivo.
2. Las personas concejales de las alcaldías.
3. El Instituto Electoral de la Ciudad de México, integrado por sus consejeros y consejeras, así como su rama operativa.
4. Las y los integrantes del Comité Dictaminador, incluyendo a las y los especialistas.
5. La conformación y actuación de las asambleas de diagnóstico, de información y selección, y de evaluación y rendición de cuentas.
6. Los partidos políticos, sus liderazgos locales, distritales y seccionales.
7. Las organizaciones de la sociedad civil, que participan activamente en la promoción de la participación ciudadana.
8. La Secretaría de la Contraloría General.
9. Los comités de ejecución y vigilancia, incluyendo a todas las personas que participan en su integración.
10. La ciudadanía entendida no como un concepto abstracto, sino como personas que habitan las colonias y barrios, y que tienen intereses personales, de cuadra, de unidad habitacional, de colonia e, incluso, una identidad asociada con su origen territorial.

Al conjuntar las veinticuatro etapas y vincular al menos diez actores que participan en el tablero participativo, se advierte que éstos pueden tener entre ellos una distancia ideológica y política. Así, el ejercicio de presupuesto participativo evidencia un doble componente en su armado: el primero es que estos actores pueden comportarse como estructuras políticas que tienden a ralentizar los procesos u obstaculizarlos por agenda propia; el segundo, derivado de la saturación y la posible obstaculización, es que se genera una disputa silenciosa durante las etapas, creando una suerte de entropía dentro del sistema, la cual provoca un desgaste significativo tanto para los jugadores que participan como en la experiencia que puede tener la

ciudadanía de su participación en dichos ejercicios. Si a esto se suman los problemas propios de la deliberación, el debate y la participación en comunidad que los actores experimentan tanto en la presentación de proyectos como en su votación y el seguimiento de la implementación, el resultado puede ser una natural pérdida de interés en el involucramiento del ejercicio.

La disputa silenciosa

Para ejemplificar algunas situaciones que pasan en lo cotidiano durante el desarrollo del ejercicio del presupuesto participativo, se pueden seleccionar algunos de los jugadores antes mencionados y desarrollar de forma sintética, a manera de postales cotidianas, algunas de las contradicciones que surgen en diversas etapas del proceso, pero que permiten dimensionar la disputa silenciosa que ha referido este trabajo.

El poder del alcalde importa

Respecto a los intereses amontonados mencionados, existe una gran variedad de ellos en cada etapa, pero, desde luego, hay unos que son más fuertes que otros; por ejemplo: la lógica política de la persona que encabeza la alcaldía, los de las personas concejales y los de quien esté a cargo de la Dirección General de Obras. En esta tríada, los intereses con mayor densidad, por peso político y por orden jerárquico, son los del alcalde o la alcaldesa, que se convierten en intereses de orden político antes que públicos. Tal situación incentiva que éstos sirvan para decidir u orienten la propia maquinaria de la alcaldía que participa en el ejercicio, para que, aunque se dictamine bajo criterios técnicos más robustos, prevalezca la intencionalidad política. Es decir: se impulsan más aquellos proyectos que movilizan sus bases para lograr la rentabilidad electoral.

Las contradicciones al interior del Órgano Dictaminador

Quien encabeza la Dirección General de Obras (normalmente es una de las dos personas de mando superior de la alcaldía que participan en la dictaminación de proyectos) tiene un sesgo técnico y político. Su actuación pondera las necesidades reales de la alcaldía, las de su jefe o jefa y, por supuesto, su conocimiento técnico en torno a la viabilidad de proyectos y su implementación. En su actuar, esa doble lógica de intereses le condiciona a minimizar las posibles propuestas innovadoras y muchas veces creativas que la ciudadanía propone, señalando que los proyectos no han sido bien desarrollados, no están bien fundamentados, o son imposibles de implementar, y promoviendo la idea de que los proyectos bien dictaminados son aquellos que su jefe o jefe político prefieran, aunque éstos sean francamente débiles en cuanto a su diseño, sólo porque electoralmente pudieran ser más rentables.

Por su parte, aunque las funcionarias y los funcionarios de las alcaldías que conforman el Órgano Dictaminador tienen menos votos en el seno del Comité, las autoridades no están acostumbradas a compartir el poder decisorial y pueden entorpecer el procedimiento de dictaminación, ya que las cinco personas especialistas seleccionadas por insaculación —aun teniendo más votos— no cuentan con un manual a seguir.

La organización de las asambleas

El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) participa de forma loable en prácticamente todas las etapas procedimentales de la convocatoria, capacitación, jornadas y asambleas de deliberación y seguimiento del ejercicio de presupuesto participativo. En ese sentido, la implementación de asambleas es un momento álgido, pues, desde la convocatoria, el pegado de carteles, el perifoneo o tocar puertas, hasta la elección de los posibles lugares en donde se

va a desarrollar la asamblea, son factores de disputa con los grupos organizados, tanto por liderazgos de las colonias como por la maquinaria política de la alcaldía o del partido de oposición en turno. A pesar de todos los esfuerzos para generar las condiciones que permitan la asamblea, las alcaldías y sus bases se mueven con recursos más amplios, y a veces el control del día y de la convocatoria se vuelven temas trascendentales de operación política. Por su parte, los vecinos, con sus grupos en plataformas celulares como Whatsapp o Telegram, intentan participar, se organizan y convocan. Al final, impera la lógica de movilización de recursos y terminan llegando las “personas de siempre”, convirtiendo las asambleas en una lucha por el control organizativo de la comunidad y el establecimiento de sus liderazgos partidistas.

No todas las buenas ideas son buenas

En la presentación de proyectos, cuando surgen los genuinos, esos en los que se piensa cuando se diseñan los presupuestos participativos, es decir, cuando gente espontánea, preocupada por su colonia y las deficiencias que ésta tiene, presenta proyectos interesantes e imaginativos, normalmente la lógica técnica se impone y éstos son rechazados por costosos o por su inviabilidad económica, técnica y hasta jurídica. El rechazo tiene una justificación desde el órgano dictaminador, pero ésta no siempre es válida o aceptada por la persona que lo propone. Si bien, el IECM se esfuerza en capacitar sobre el diseño y la viabilidad de proyectos, y la dictaminación intenta cumplir su responsabilidad la mayoría de las veces, el rechazo genera desencanto y el desencanto, abstención, que se contagia a más personas de la comunidad. No hay que olvidar que, por cada persona molesta, hay cinco y hasta diez que comparten dicha molestia, mientras que, por cada persona contenta o feliz con un producto, servicio o experiencia de participación, hay una o dos personas que comparten la satisfacción.

Cohesión, participación e integración de las Copaco

La integración de las Comisiones de Participación Comunitaria (Copaco) de la Ciudad de México es compleja y presenta muchos retos. Si bien la convocatoria y el proceso de elección están a cargo del IECM, la participación es muy reducida, además de que no hay incentivos formales para que las personas decidan postularse y normalmente es muy limitada la promoción de la jornada de votación y de las personas postuladas. Ante tal situación, el vacío que se genera es amplio, y normalmente lo ocupan otros jugadores, en especial las bases organizadas que tienen las alcaldías, los liderazgos locales —normalmente vinculados con un partido político— o, definitivamente, personas que son la extensión de bases de alcaldes. Si ese control partidista o del gobierno de la alcaldía se da, prácticamente todo el ejercicio del presupuesto participativo colapsa o se distorsiona de origen.

Asimismo, en otra lógica de interés, cuando quienes integran la Copaco tienen vínculos con estructuras políticas existentes y meten proyectos, si éstos no son bien evaluados en la dictaminación, y por ende no son admitidos, se convierten en agentes tóxicos del proceso de implementación y seguimiento del proyecto ganador, todo lo contrario de la función para la que fueron diseñados sus puestos. El camino de la baja política, la grilla, la provocación social y el entorpecimiento en el desarrollo de las reuniones de seguimiento es nuevamente una disputa silenciosa o, al menos, no visible en los diseños normativos de este tipo de ejercicios participativos.

Pedagogía del mecanismo y difusión institucional:

lo que se puede hacer con lo que se tiene

Al tener tantas etapas, tiempos de implementación, secuenciación de procesos, plural y diverso número de jugadores, llamados a la participación e integración de figuras deliberativas y de control, el ejercicio del presupuesto participativo es complejo para comunicar y difundir sus

llamados a la acción. Para el caso de la promoción y las campañas institucionales, el IECM utiliza los tiempos en televisión y radio a los que tiene derecho,¹⁷ con el objetivo de establecer campañas de comunicación que entusiasmen a la ciudadanía. Además de ello, diversas estrategias de comunicación son activadas en los circuitos digitales, con el fin de llegar a todos los públicos a los que está dirigido el mecanismo.

El resultado y el alcance de estos medios es relevante en cuanto a número de personas que alcanzan, pero intrascendente en cuanto a la pedagogía que se tiene que hacer del ejercicio participativo: en piezas publicitarias de 30 segundos o en infografías publicadas en redes sociales es imposible establecer mensajes con un lenguaje coloquial y didáctico que conecten con la ciudadanía y la llamen a la acción de participar. Sin lugar a dudas, es el mejor esfuerzo que se puede hacer por parte del IECM, el problema, más bien, es lo sofisticado e hipernormado del propio presupuesto participativo. Aun así, en el terreno político, la falta de entusiasmo sobre este mecanismo es achacado a la difusión institucional a cargo del IECM.

Algunos liderazgos en las alcaldías, personas dentro del Gobierno de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil, liderazgos partidistas y ciudadanía en general tienden a inconformarse con la estrategia de difusión, generando reclamos y quejas que se traducen en descontento y cargos de responsabilidad a la autoridad electoral por la falta de difusión.

El costo estimado versus el costo real de implementación

¿Por qué muchos proyectos de presupuesto participativo no se terminan? Los proyectos se diseñan con base en la información que se

¹⁷ Desafortunadamente, en 2022 este ejercicio coincidió con la consulta de revocación de mandato, por lo cual el INE tuvo que absorber la mayor parte de los tiempos para difundir la consulta de carácter nacional, y las acciones de difusión destinadas al presupuesto participativo se relegaron a un segundo plano.

tiene a precios de mercado. El costeo que se estima en el diseño respecto al costo real a precios de mercado y de venta de servicios a entidades públicas, como son las alcaldías, varía exponencialmente. Si a un particular le cuesta 10 pesos comprar un foco, a la alcaldía, por los procesos de gestión y compra, así como los tabuladores con los que opera, le puede costar 20 o 30 % más. Y no es necesariamente por corrupción, sino porque vender al Gobierno siempre demanda que los proveedores den crédito de hasta 90 días, lo cual provoca que el margen de utilidad se incremente en los productos y servicios que venden. Sin embargo, a la luz de la ciudadanía, la no conclusión de proyectos votados y aprobados por la comunidad es motivo de desconfianza y de señalamientos de corrupción o desfalco de las arcas públicas. Aunque no siempre es así, el daño al prestigio del mecanismo y la desconfianza que generan las obras inconclusas origina apatía y negación a seguir participando por parte de la ciudadanía.

El sumiso papel de la Secretaría de la Contraloría General

Un elemento que ha destacado recientemente es la ausencia de control en el seguimiento de los proyectos por parte de la Secretaría de la Contraloría General. Hasta el momento, y con sólo 40 % de los proyectos terminados en tiempo y forma,¹⁸ la Secretaría no ha fincado responsabilidades en ni un solo caso a personas servidoras públicas en supuestos que tuvieran que ver con mal manejo del presupuesto o con los objetivos de su implementación. Nuevamente, ante un porcentaje tan amplio de proyectos inconclusos, sin posibilidad de conocer las razones de ello ni a los o las responsables de su implementación institucional, la ciudadanía encuentra ilógico participar en ejercicios sin resultados.

¹⁸René López de la Torre, *El presupuesto participativo en la Ciudad de México (2017-2019): participación e incidencia ciudadana*, tesis de maestría, México, UAM-Iztapalapa, 2020, pp. 244-246.

La lógica partidista, las alcaldías y el gobierno central de la Ciudad de México

En 2022, la ciudadanía que vive en la alcaldía de Benito Juárez presentó 591 proyectos, apenas 3.25% del total de todos los proyectos de la Ciudad de México. Si se compara esa cifra con la de alcaldías como Gustavo A. Madero, con 2 575 proyectos presentados, o Iztapalapa —que es la que más presupuestos presentó—, con 2 931, la diferencia es abismal. Si bien el número de personas que viven en cada alcaldía y su nivel socioeconómico son factores determinantes de la participación, no deja de saltar a la vista que el partido político que gobierna las dos últimas es diferente al que gobierna Benito Juárez. Al revisar los datos históricos, Benito Juárez es de las alcaldías más apáticas en cuanto a participación, pero tiene otra constante: es bastión de un partido político que nunca ha gobernado la Ciudad de México.

No deja llamar la atención que haya un interés político de algunos jugadores para inhibir la participación de la ciudadanía en determinadas zonas de influencia, con el objetivo de minimizar el mecanismo promovido por gobiernos identificados con la izquierda ideológica y que han dirigido la Ciudad de México los últimos veinte años.

Nuevos jugadores: las empresas constructoras

Recientemente se ha advertido que en todas las alcaldías se presentan proyectos iguales, con el mismo nombre y las mismas características, solamente adaptados al alcance económico por unidad territorial. Esto invita a pensar que hay un nuevo modelo de negocio en el que empresas privadas participan proponiendo proyectos desde la ciudadanía, con una clara intención de ser escogidas como proveedoras para ejecutarlos. Por supuesto, las empresas constructoras cuentan con más capacidades técnicas para presentar proyectos viables respecto a la gente con poco conocimiento técnico especializado. Será un fenómeno que se tendrá que documentar y observar a futuro, para tratar de establecer candados al respecto.

Como se ha podido revisar, a la luz de estas postales cotidianas y con base en el modelo analítico que se ha propuesto, la apuesta de este trabajo ha sido analizar y dimensionar cómo el ejercicio de presupuesto participativo se ejecuta bajo una estructura política que involucra a jugadores de distinta índole, algunos con capacidad de entorpecer o dilatar el proceso y otros tantos con pocos incentivos para potenciar la necesaria colaboración y participación. La intención es demostrar que los jugadores no actúan solos ni en el vacío, sino que sus decisiones afectan o crean dependencias con otros jugadores generando retraso, *impasse* político, y también disputa. Así, los jugadores implicados en la ejecución se obstaculizan entre sí y rivalizan en una suerte de disputa silenciosa que los perjudica a todos y que tiene un enorme peso en el resultado de este ejercicio.

En ningún sentido se cuestiona o se pone en duda que la mejor fórmula para implementar estos esfuerzos de democracia participativa sea la incorporación de más actores en el proceso. Todo lo contrario, ahí donde unos pocos tomaban las decisiones, ahora hay una multiplicidad de actores integrados, participando, debatiendo y tomando decisiones que afectan directo a su colonia. Sin embargo, es necesario advertir que, si la intención del presupuesto participativo es recuperar el sentido de existencia colectiva y fortalecer los ejercicios de profundización democrática, se debe continuar estudiando críticamente, con el fin de visualizar, evidenciar y señalar las prácticas perniciosas que pudieran afectar la consolidación de estos ejercicios, y una de ellas es la disputa silenciosa aquí planteada.

Conclusiones

Este trabajo tuvo tres objetivos: el primero fue proponer una lectura del ejercicio del presupuesto participativo basada en el análisis de cómo una multiplicidad de actores políticos y procesos participan y

transversalizan todo el ejercicio, generando una disputa silenciosa; el segundo fue sintetizar la discusión que existe en torno a los problemas de implementación que enfrenta el presupuesto, además de incluir la metodología de Yves Cabannes como un referente para evaluar el avance que ha tenido en la Ciudad de México; el tercero fue hacer un recuento evolutivo a once años de ejecución del presupuesto participativo, desde el diseño de la ley y los números de participación ciudadana.

Después de este recorrido, se pueden enlistar las siguientes conclusiones:

1. El diseño normativo del presupuesto participativo, consagrado en la actual *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, mejoró respecto a la anterior reglamentación. En especial, porque se amplió el número de figuras que participan en el ejercicio, se aumentó el porcentaje de presupuesto a otorgar, se rediseñó la participación y la vigilancia de las Copaco, se fortaleció el Órgano Dictaminador y se delimitaron los rubros sobre los cuales se pueden presentar proyectos, además de que se crearon o fortalecieron asambleas *a priori* y *a posteriori* de la jornada electiva.
2. La participación ciudadana en el ejercicio es estable —alrededor de 4 a 5 %, salvo en aquellos casos donde coincidió con la elección de los Comités Ciudadanos, ahora Comisiones de Participación Comunitaria—, sin embargo, aún es baja, tomando en cuenta la Lista Nominal de Electores de la Ciudad de México y si se considera que éste es un ejercicio de democracia participativa donde no hay mayores restricciones para la participación ciudadana. Podemos encontrar al menos dos causas que explican este fenómeno: la primera es que sólo 40 % de los proyectos aprobados se concluyen en tiempo y forma; la segunda, como se ha podido observar, es la complejidad del proceso del ejercicio del presupuesto, que resulta poco atractivo para la ciudadanía en general.

3. Los retos y problemas que enfrenta el presupuesto participativo son diversos y multifactoriales. En este trabajo se proponen tres rubros para una problematización adecuada: cómo es su diseño institucional, cómo se está instrumentando y cómo fomenta la participación ciudadana. La literatura al respecto empieza a ser abundante, pero requiere aún profundidad para evitar el revisionismo de datos y el optimismo, que sólo resta visibilidad a problemas más cualitativos.
4. La metodología que propone Yves Cabbannes permite construir análisis ordenados y sistemáticos por dimensiones, variables y tipo de arreglos sobre el ejercicio de presupuesto participativo. En el caso de la Ciudad de México, de 18 variables analizadas, siete resultaron ser arreglos máximos, cinco medianos y seis mínimos. Si bien, es en la dimensión participativa donde más se concentran los arreglos máximos, una interpretación sintética de este ejercicio permite concluir que el diseño del presupuesto participativo en la Ciudad de México es robusto y facilita todas las condiciones para que la ciudadanía pueda participar bajo un marco normativo garantista de derechos. Sin embargo, en el papel, el involucramiento de la gente no se refleja en los números de participación, esto válida la tesis de que, cuando el espíritu de la ley no corresponde con la costumbre y la cultura política de la gente, la apropiación social y el ejercicio pleno de los derechos se diluyen.
5. La saturación de pasos, etapas y secuencias complejiza el instrumento y tiende a inhibir la participación. Se mostró que el proceso de presupuesto participativo se ejecuta en más de una veintena de etapas, lo cual genera un efecto natural de desánimo y rechazo por parte de la ciudadanía, además de que complejiza la pedagogía que el Instituto Electoral de la Ciudad de México tiene que hacer para difundir en los medios la estructura y la secuencia de este ejercicio.
6. La incorporación de múltiples jugadores en el ejercicio de presupuesto participativo es un arma de doble filo que, si bien genera

- espacios para que más actores participen en el tablero, también provoca la obstaculización natural entre ellos, por la lógica de su diversidad y heterogeneidad. El interés de grupo que cada uno de los jugadores posee juega en contra del sentido de existencia colectiva. La distancia ideológica, la cohesión interna y el número de actores en el tablero deben ser tomados en cuenta cuando se intenta analizar las contradicciones dentro del sistema de participación.
7. La disputa silenciosa, como un modelo de análisis para seguir entendiendo estos ejercicios, debe ser observada en casos empíricos, y se debe construir un robusto marco analítico que involucre el *rational choice* o la propuesta de jugadores con veto, entre otros elementos.

Fuentes consultadas

- BOURDIEU, Pierre, *Sobre el campo político*, Francia, Presses Universitaires de Lyon, 2000.
- CABANNES, Yves, *Documento base, presupuesto participativo y finanzas locales. segunda versión ampliada*, Porto Alegre, Asesor Alcaldía Municipal de Porto Alegre, 2005.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Ecuador, Abya-Yala/ILDIS-FES, 2004.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto y René López de la Torre, "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana", *Sociológica*, año 36, núm. 103, mayo-agosto, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.
- FORD, Alberto, "Políticas participativas, representación y profundización democrática", Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, UNAM-III, 2014.
- GARCÍA BÁTIZ, María Luisa y Luis Téllez Arana, "El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México", *Perfiles latinoamericanos*, año 26, núm. 52, julio-diciembre, México, Flacso, 2018.

- GOLDFRANK, Benjamín, "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, *La democracia participativa en la Ciudad de México: una experiencia fallida*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2017.
- "Guía Operativa para el ejercicio de los Recursos del presupuesto participativo 2022 de las Alcaldías de la Ciudad de México", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2022, en <https://www.iecm.mx/www/_k/plataformadigital/guia-operativa-PP2022.pdf>, [consulta hecha el 17 de julio de 2022].
- HERNÁNDEZ TREJO, Ninfa Elizabeth, *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2019.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, agosto de 2019, en <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf>, [consulta hecha el 17 de julio de 2022].
- LÓPEZ DE LA TORRE, René, *El presupuesto participativo en la Ciudad de México (2017-2019): participación e incidencia ciudadana*, tesis de maestría, México, UAM-Iztapalapa, 2020.
- SERNA GONZÁLEZ, Luis A. y Miguel Aguilar Robledo, "Democracia y participación ciudadana: el presupuesto participativo en la Ciudad de México", *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, año 33, núm. 94, México, UAM-Xochimilco, 2020.
- TSEBELIS, George, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Transparencia: la deuda de las alcaldías que debilita el derecho a la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

Dalia Haydeé Pérez Medina

Introducción

A pesar de que distintas leyes a nivel federal y estatal establecen el derecho a la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información como garantías que deben ser respetadas, protegidas, aseguradas y promovidas por las instituciones gubernamentales, actualmente existen diversos retos en el orden de gobierno de las alcaldías para que esto sea así.

Ejemplo de ello es el presupuesto participativo, mecanismo que busca promover el ejercicio de tales derechos e incentivar la democracia participativa en la Ciudad de México. Sin embargo, en este ensayo se sostiene que la débil transparencia en su ejercicio provoca la baja participación ciudadana, amplía las posibilidades de actos de corrupción y genera desconfianza hacia las personas servidoras públicas responsables de su ejecución.

Esta falta de transparencia se presenta a pesar de que las instituciones clave que intervienen en su implementación, como el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF), la Secretaría de la Contraloría General (SCG) y las dieciséis alcaldías, tienen la obligación de gestionar y publicar la información que se genere durante el proceso, así como de desarrollar plataformas para acceder a ella.

El texto se organiza en tres apartados: en el primero se exponen argumentos de distintas investigaciones que sostienen que una de las debilidades más urgentes de atender del presupuesto participativo es la falta de transparencia, pues provoca que la ciudadanía no esté interesada en participar en el ejercicio de este instrumento, además de que facilita las condiciones para posibles actos de corrupción y, como ya se mencionó, genera baja confianza en las personas servidoras públicas responsables de su realización.

En el segundo se identifica que hay ausencias de información pública de los procesos del presupuesto participativo y áreas de opacidad en su ciclo de comunicación. Cabe señalar que estas faltas en la información pública se deben, mayormente, al incumplimiento de las alcaldías. Pero el impulso para transparentar el proceso del ejercicio debe ser generado, además, por el resto de las instituciones involucradas, como la SAF y la SCG, el IECM e inclusive el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX), que es el órgano garante de la transparencia y el derecho de acceso a la información a nivel local. Además, en este apartado se explica que, durante las etapas en las que el IECM interviene con mayores atribuciones se ha avanzado en la oferta de información y en la mejora de su calidad, mientras que, en las etapas de "Ejecución de los proyectos" y "Asamblea de evaluación y rendición de cuentas", existen faltas graves de información que llevan a acentuar la opacidad del proceso.

El tercer apartado describe las seis fuentes de información pública que se localizaron en el marco jurídico, las cuales deberían ofrecer datos a la ciudadanía en materia de contrataciones de proveedores, avance físico y financiero de los proyectos, y ejercicio del presupuesto público, y de las cuales se mencionan brevemente sus características de accesibilidad, así como la pertinencia y utilidad de la información que contienen:

1. plataforma del IECM;
2. información del avance físico y financiero;¹
3. plataforma transaccional de contrataciones públicas;
4. portal de transparencia de las alcaldías;
5. ejercicio del derecho de acceso a la información mediante solicitudes de información, e
6. informe de avance trimestral.

Cabe señalar que, para exponer las características de las fuentes de información 2, 4, 5 y 6, y visualizar la opacidad generalizada que se presenta en las alcaldías, se utilizó como ejemplo el caso de la alcaldía Benito Juárez.

La principal conclusión del texto es que, mientras no se garantice la transparencia y el derecho de acceso a la información a la ciudadanía, exigiendo que las alcaldías cumplan con sus obligaciones de transparencia y publicidad de la información del presupuesto participativo que generan —pues son responsables del uso de los recursos públicos, de los procesos de contratación y del ejercicio del presupuesto—, éste seguirá siendo un instrumento con baja participación, que continuará beneficiando el poder de las redes partidistas a nivel local y privilegiando el impulso de sus agendas en las colonias, pueblos y barrios de la capital en detrimento de la ciudadanía. Tal garantía y responsabilidad por parte de las alcaldías, entonces, fortalecería el ejercicio.

Por ello, se recomienda que las alcaldías, en colaboración con la SAF, la SCG, el IECM y el INFOCDMX, por lo menos,² promuevan un ejercicio

¹ La ley no menciona un nombre específico para el sitio donde debe contenerse esta información. Para fines metodológicos, se utiliza el nombre *avance físico y financiero*.

² La Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México, que depende de la Jefatura de Gobierno, puede coadyuvar con estas instituciones, pues, de acuerdo con el art. 20 de la *Ley de Operación e Innovación Digital*, tiene atribuciones para diseñar e implementar políticas de gestión de datos y gobierno digital, así como para diseñar, implementar y gestionar la Identificación Digital Única en coordinación con otras dependencias federales y de la Ciudad.

de transparencia proactiva mediante una prueba piloto para generar información de la ejecución de los proyectos de 2022, que incluya datos del proceso de contratación (tipo de contratación, empresa, calendario de ejecución, tipo de materiales, entre otros) e información financiera del ejercicio del presupuesto público.

Finalmente, cabe aclarar que el texto aborda el contexto de la Ciudad de México, por lo que, a lo largo de la exposición, se entenderá que el marco jurídico e institucional que se describe corresponde a esta ciudad, a menos que se especifique lo contrario.

Falta de transparencia: debilidad del presupuesto participativo que desincentiva la participación ciudadana

En México, el enfoque de la transparencia se ha impulsado en distintas etapas. Un momento relevante fue la década de los 70, con la reforma política que estableció que el Estado garantizaría el derecho a la información. Posteriormente, el 2000 retrató un movimiento social cuyas exigencias y trabajo terminarían, en 2002, con la publicación de la primera *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Veinte años después, es innegable que hay distintos avances jurídicos (publicación de leyes locales), institucionales (órganos autónomos) e inclusive tecnológicos (desarrollo de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) en la materia. Sin embargo, existen retos importantes a nivel local para garantizar el derecho de acceso a la información como derecho humano y como derecho que hace exigibles otros derechos, como el de la participación ciudadana.

En ese sentido, uno de los desafíos más importante se identifica en la urgencia de que las alcaldías protejan, promuevan, garanticen y respeten tal derecho, transparentando información pública sobre sus acciones de gobierno y de los procesos que ejecutan. Ejemplo

de ello es la poca disponibilidad y el limitado acceso a la información pública que se genera del presupuesto participativo que, de acuerdo con el artículo 116 de la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), "es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales".³

Este mecanismo de democracia participativa, según el artículo 3 de la misma ley, considera el derecho individual y colectivo de la ciudadanía a intervenir en las decisiones públicas y en la planeación, elaboración, ejecución y evaluación de la acción gubernamental. De tal manera, se puede decir que el presupuesto participativo se construye sobre tres conceptos verticales:

1. derechos humanos políticos y civiles;
2. presupuesto público y
3. mejora de los espacios públicos comunes.

Pero, a pesar de que la implementación de esta política cumplió su primera década en 2021, actualmente existen distintas áreas de oportunidad que deben ser aprovechadas con el fin de garantizar los derechos de la ciudadanía y de convertir al presupuesto participativo en un ejercicio realmente participativo y ciudadano. Con esta motivación, distintas investigaciones han abordado la pregunta de cuáles son los factores que impactan en los bajos porcentajes de participación ciudadana de este instrumento, que no supera 5 % de la lista nominal.

Además de los problemas de difusión, cultura política y diseño institucional, la baja participación se ha atribuido a la falta de transpa-

³ "Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 12 de agosto de 2019, Ciudad de México.

rencia y rendición de cuentas, la escasa fiscalización del presupuesto público y la ausencia de sanciones de las irregularidades denunciadas. René López identifica dos fases que desincentivan la participación ciudadana en el presupuesto participativo. La primera está relacionada con la dictaminación de los proyectos; la segunda, con la deficiente evaluación y cumplimiento de las obras, sobre lo cual destaca: “el escaso nivel de transparencia y rendición de cuentas en el avance y cumplimiento de las obras ganadoras por parte de las alcaldías, aunado a la falta de responsabilidades jurídicas frente a dicho fenómeno, da un amplio margen de discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos”.⁴

Esto provoca que las alcaldías tengan mayor poder de decisión sobre los proyectos a realizarse y sobre las empresas a contratar para su ejecución. Asimismo, la falta de información sobre estos procesos genera poca confianza y baja participación ciudadana y, a la vez, “alientan al fortalecimiento de una estructura de apoyo a una fuerza política en las colonias y pueblos originarios”.⁵

En el mismo sentido, Vanessa Flores señala que las alcaldías son pieza clave tanto en la ejecución del proceso como en la desincentivación de la participación ciudadana, ya que son comunes los “casos en los que las autoridades delegacionales han sido acusadas de retrasos, no ejecución o cambio en los proyectos ganadores, así como información insuficiente del ejercicio del gasto”.⁶

El propio IECM identifica a la transparencia y la rendición de cuentas, en su *Informe sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*, como áreas de oportunidad que deben ser atendidas por las alcaldías para promover la participación de la ciudadanía a

⁴ René López de la Torre, *El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México (2017-2019): Participación e incidencia ciudadana*, tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, 2020, p. 7.

⁵ *Ibid.*, p. 229.

⁶ Vanessa Flores Sarmiento, *Presupuesto Participativo, una mirada comparada: Porto Alegre, 1990-2000 vs Ciudad de México, 2010-2016*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 83.

nivel local. Además, expone que: “la información que las alcaldías generen sobre la ejecución de los proyectos de presupuesto participativo se debe presentar sistematizada, desglosada y en formatos accesibles, con la finalidad de que la ciudadanía pueda conocerla de forma oportuna, clara y precisa”.⁷

Es importante destacar las características de la información que señala el Instituto, ya que, para que sea socialmente útil, es necesario que sea accesible, pertinente, actualizada, desglosada, detallada y que se exponga en lenguaje ciudadano. Por su parte, Alberto Escamilla señala que uno de los problemas más graves que se presenta en las diferentes alcaldías y que distorsiona este ejercicio ciudadano es “la falta de transparencia, pues la opacidad en el manejo de recursos es una práctica común cuando las contralorías o la ciudadanía no cumplen con su papel de vigilantes y fiscalizadores”.⁸

Derivado de todos estos argumentos, se puede señalar que, actualmente, las alcaldías son el actor más poderoso que decide sobre el presupuesto participativo, pues el ejercicio de este instrumento aún depende de la voluntad política de las y los titulares del órgano de gobierno, quienes, en muchos casos, se han caracterizado por usarlo de modo clientelar y por la promoción de agendas particulares y prioridades partidistas.⁹ La opacidad velada de este proceso democrático, aunada a la falta de información y de sanciones por parte de la SCG, han provocado que los partidos políticos se adueñen del presupuesto participativo en detrimento de la participación ciudadana.

⁷Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*, México, IECM, 2022, en <<https://cutt.ly/tZZ72RO>>, p. 105.

⁸Alberto Escamilla, “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. xxvi, núm. 74, enero-abril, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2019, p. 179.

⁹Por ejemplo, es común que en todas las alcaldías se validen y ejecuten proyectos como tanques de gas, calentadores solares, filtros de agua o tinacos, que no coinciden con lo establecido en el presupuesto participativo (cuyo fin es usar recursos públicos para la mejora de espacios comunes) y que, en cambio, fomentan el clientelismo y fortalecen las redes partidistas a nivel local.

Además, la falta de generación, publicación y difusión de información accesible, de calidad, pertinente y útil sobre el presupuesto participativo provoca la baja participación ciudadana, amplía las posibilidades de actos de corrupción y genera desconfianza en las personas servidoras públicas responsables de su implementación. Actualmente, ni la ciudadanía en general ni los comités de ejecución y vigilancia —que son los representantes ciudadanos del presupuesto participativo— cuentan con fuentes de información de calidad, pertinentes, accesibles y útiles que les permitan conocer cómo se desarrollan sus proyectos y los resultados que se obtienen.

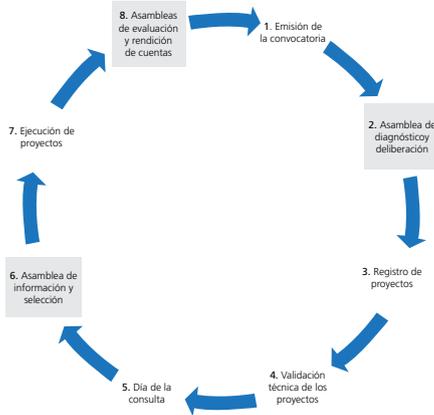
¿Cómo es posible dar seguimiento a la ejecución de un proyecto sin información? ¿Cómo podría realizarse la evaluación de un proyecto sin datos? ¿Cómo fomentar la participación ciudadana en un contexto de opacidad? Es claro que, sin información pública, no se pueden tener las condiciones mínimas para vigilar, evaluar o participar. Pero, si la ciudadanía tiene el derecho de acceder a la información, ¿por qué no se cuenta con ésta? Si la alcaldía está obligada a publicar los datos en materia de contratos y recursos públicos, ¿por qué se tolera su actuar opaco? ¿Qué fuentes de información en materia de presupuesto participativo deberían estar disponibles para la ciudadanía? ¿Quiénes pueden obligar a las alcaldías a transparentar la información pública?

Alcaldías y la ausencia de información pública del ejercicio de presupuesto participativo

De acuerdo con la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), el presupuesto participativo se desarrolla en ocho etapas, y en cada una intervienen distintas instituciones gubernamentales que tienen la obligación de generar información pública derivada del ejercicio de sus atribuciones. Como se observa en el siguiente esquema, el presupuesto participativo se puede interpretar

como una cadena constituida por diferentes etapas que deberían generar un ciclo de información pública.

Esquema 1. Ciclo del presupuesto participativo



FUENTE: Elaboración propia con información de la LPCCM.

Las etapas 1, 2, 3, 5, 6 y 8 le corresponden, con mayor énfasis, al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). Por su parte, las etapas en las que hoy en día tienen más peso las alcaldías son la 4 y la 7. La Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) tiene atribuciones específicas en la etapa 7, mientras que la Secretaría de la Contraloría General (SCG) debería intervenir en las 7 y 8. La disponibilidad y calidad de la información es diferente en cada etapa. Actualmente, en la emisión de la convocatoria, el registro de los proyectos y el día de la consulta hay más información, mientras que en la ejecución del proyecto y la asamblea de evaluación y rendición de cuentas la información es mínima y a cuentagotas.

Pero ¿con qué información se cuenta y qué información pública falta para conocer el ejercicio del presupuesto participativo? En la siguiente tabla se presentan algunas necesidades de información por etapa, y se señala la institución responsable de su generación y transparencia, así como si se encuentra disponible.

Tabla 1. Información disponible en el ciclo del presupuesto participativo

Etapa	Información necesaria	Institución responsable	Disponible
1. Emisión de la Convocatoria	Definición del presupuesto participativo Presupuesto por unidad territorial ¿Quiénes pueden participar?	IECM	Sí
2. Asamblea de diagnóstico y deliberación	¿Quién convoca las asambleas? ¿Quién puede participar? ¿Cómo funcionan? ¿Qué se decide en esta asamblea?	IECM	Sí
3. Registro de proyectos	Tipo de proyectos que se pueden registrar ¿Cómo registrar mi proyecto?	IECM	Sí
4. Validación técnica de los proyectos	¿Quiénes conforman el órgano dictaminador? ¿Cómo se elige a las personas especialistas? ¿Qué criterios toma en cuenta el órgano dictaminador para decidir la viabilidad de los proyectos? Los proyectos dictaminados deben incluir: <ul style="list-style-type: none"> • nombre del proyecto; • unidad territorial donde fue presentado; • elementos considerados para dictaminar; • monto total; • razones de la dictaminación (negativa o positiva), y • nombre y cargo de quien integra el órgano dictaminador. 	Órgano dictaminador	Sí
5. Día de la consulta	Votación presencial o en línea Ubicación de mesas receptoras Publicación de proyectos participantes	IECM	Sí
6. Asamblea de información y selección	¿Qué proyecto ganó en mi unidad territorial? ¿Cómo se selecciona a los comités de ejecución y vigilancia?	IECM	Sí
	Derechos y obligaciones de los comités de ejecución y vigilancia	SAF	Sí
7. Ejecución de proyectos	Proceso de contratación Contratos y proveedores Calendarios de ejecución de los proyectos Entrega de conclusión del proyecto	Alcaldías	No
	¿Cuánto se pagó a los proveedores? Ejercicio de los recursos públicos	SAF	No
8. Asambleas de evaluación y rendición de cuentas	¿Mi proyecto se ejecutó conforme lo indicado? ¿Qué resultados hay sobre la ejecución de mi proyecto?	Alcaldías	No
	¿Qué hacer si no estoy de acuerdo con la forma en que se ejecutó mi proyecto?	SCG	No

FUENTE: Elaboración propia con información de la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad De México* (Ley de Transparencia), la *LPCCM* y la *Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2022 de las Alcaldías de la Ciudad de México* (Guía operativa).

Como se puede observar, las alcaldías tienen más atribuciones en las etapas con más opacidad; debido a esa opacidad, el ciclo informativo del presupuesto participativo es inconexo y tiene serias ausencias de información. En él pasa algo similar a lo que comenta Dalia Pérez en su análisis sobre el ciclo presupuestario de las alcaldías, y es que “conforme avanzan las etapas del ciclo presupuestario, la información disponible y su calidad es menor. Resulta inquietante que las últimas dos etapas —evaluación y rendición de cuentas— hayan obtenido, junto con el ejercicio, un porcentaje de cumplimiento bajo”.¹⁰

Como muestra la tabla, la información sobre contrataciones, realización de los proyectos y ejercicio del presupuesto público es una atribución inherente de las alcaldías. A pesar de ello, las etapas con mayor opacidad son justamente la 7 y la 8, donde, además, intervienen la SAF y la SCG.

De tal manera, las alcaldías tienen una enorme deuda con la transparencia de este proceso: a pesar de que se encuentran obligadas a generar y difundir la información, no lo hacen, lo que provoca que la ciudadanía no cuente con los insumos básicos para vigilar o participar en el presupuesto participativo. Por su parte, aunque la SAF consolida información técnica sobre el ejercicio de los recursos públicos, ésta no es difundida, mientras que los procesos de denuncia ante la SCG son poco conocidos por la ciudadanía.

Por todo ello, resulta urgente poner énfasis en estas etapas, promover la generación de información, su publicidad en sitios accesibles, su exposición en lenguaje ciudadano y su difusión amplia a todas las personas interesadas. Aunque, cabe destacar que el problema de la falta de información pública sobre el pre-

¹⁰Dalia Pérez, “Metodología para Medir la Transparencia Presupuestaria de las Alcaldías”, *Trabajos ganadores del Concurso Nacional de Trabajo Universitario 2021. Utilidad social del derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2022, en <<https://cutt.ly/4ZKYZKW>>, p. 33.

supuesto participativo no se debe a deficiencias en el marco jurídico —las leyes consideran distintas fuentes de información sobre este proceso, como se expone en el siguiente apartado—, sino que responde a la poca voluntad política de las alcaldías y a la falta de sanciones ante este incumplimiento. ¿Quién pueden obligar a las alcaldías a transparentar la información pública del presupuesto participativo?

Fuentes de información del presupuesto participativo: acceso, pertinencia y utilidad de la información pública

Ante la ausencia de información pública identificada en el ciclo del presupuesto participativo, se realizó una búsqueda en el marco jurídico para conocer las fuentes que deberían existir con el fin de informar a la ciudadanía acerca de la materia. Se localizaron seis, descritas en la tabla 2.

Tabla 2. Fuentes de información identificadas en materia de presupuesto participativo

Núm.	Nombre y argumento jurídico	Obligación	Institución responsable
1	Plataforma del IECM (art. 194 de la LPCCM)	El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) deberá desarrollar, mantener y garantizar la operación de una plataforma de participación digital.	IECM
2	Información del avance físico y financiero (numeral 4, frac. II, Guía Operativa)	Las alcaldías deberán proveer al Gobierno de la Ciudad, a través de la Plataforma del Instituto, así como de los sistemas de la Secretaría de Administración y Finanzas, la información y documentación relativa al avance físico y financiero de los proyectos financiados con el presupuesto participativo (incluirá geolocalización, facturación y fotografías).	Alcaldías

Continúa

Núm.	Nombre y argumento jurídico	Obligación	Institución responsable
3	Plataforma Transaccional de Contrataciones Públicas (art. 131, LPCCM; art. 20, frac. x, <i>Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México</i>)	El registro, verificación de la ejecución y los procesos de contratación derivados de los proyectos tendrán verificativo en el Sistema Transaccional de Contrataciones Públicas. El desarrollo, administración y actualización del sistema, así como la gestión y publicación de la información, están a cargo de la Agencia de Innovación Digital.	Agencia de Innovación Digital
4	Portal de Transparencia de las alcaldías (art. 124, frac. XII, <i>Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad De México</i> —Ley de Transparencia—)	Las alcaldías deberán publicar periódicamente los montos asignados, el desglose y los avances trimestrales del ejercicio de los recursos del presupuesto participativo.	Alcaldías
5	Ejercicio del derecho de acceso a la información mediante solicitudes de información (art. 196, <i>Ley de Transparencia</i>)	Los sujetos obligados tienen la obligación de garantizar el derecho de acceso a la información, en su modalidad de solicitudes de información, mediante la entrega de información pública accesible, pertinente y de calidad.	Todos los sujetos obligados
6	Informe de avance trimestral (art. 46 y 48, <i>Ley General de Contabilidad Gubernamental</i>)	Las alcaldías deben generar periódicamente los estados y la información financiera correspondiente.	Alcaldías Secretaría de Administración y Finanzas (SAF)

Fuente: Elaboración propia con información de las distintas leyes mencionadas.

A continuación, se desarrolla cada una de estas fuentes, identificando sus características de accesibilidad, así como la pertinencia y utilidad de la información que contienen. Cabe destacar que, para exponer las características de las fuentes de información 2, 4, 5 y 6, y como ejemplo para visualizar la opacidad generalizada que se presenta en todas las alcaldías, se utilizó el caso de la alcaldía Benito Juárez. Además, es necesario observar las áreas de oportunidad que existen en la fuente 5, con el fin de garantizar el derecho de acceso a la información a través de respuestas útiles que remitan los sujetos obligados.

Plataforma del IECM

Durante esta investigación, se notó el avance en garantizar la disponibilidad y la calidad de la información de las etapas donde el IECM

tiene mayores atribuciones, ya que, respecto a los proyectos de presupuesto participativo de 2020 y 2021, los datos de las 64 unidades territoriales de Benito Juárez tuvieron que ser recabados ingresando, uno por uno, a los archivos de dictaminación del proyecto y a la constancia de votación, para construir una base de datos que integrara campos como: proyecto ganador, descripción del proyecto, tipo de proyecto, votos por proyecto ganador, votos totales por unidad territorial, importe y año.

Actualmente, la plataforma del presupuesto participativo del IECM ofrece datos por alcaldía, presupuesto público y unidades territoriales, con un mapa donde se delimita el territorio de estas últimas. Asimismo, ofrece información sobre los proyectos registrados, los proyectos viables, los resultados de la votación, y permite descargar las bases de datos de las dos primeras opciones. Aunque aún hay retos para ampliar la oferta de información (bases de datos de resultados de la votación e información de las asambleas), difundir y promover el uso de estas herramientas entre la ciudadanía es, sin duda alguna, un avance que debe ser reconocido.

Con esta plataforma, la ciudadanía cuenta con información de las etapas 1, 2, 3, 4, 5 y 6, pero ¿qué puede hacer la ciudadanía o los comités de ejecución y vigilancia si están interesados en dar seguimiento al proyecto que ganó en su unidad territorial? ¿Con qué información cuentan para realizar sus actividades ciudadanas?

Información del avance físico y financiero

La segunda fuente identificada señala que las alcaldías deberán proveer al Gobierno de la Ciudad,¹¹ a través de la plataforma del IECM, así como de los sistemas de la SAF, la información y documentación

¹¹ Ante esto, surge una pregunta: ¿Por qué las alcaldías tendrían que informar primero al Gobierno de la Ciudad en lugar de a la ciudadanía?

relativa al avance físico y financiero de los proyectos financiados con el presupuesto participativo (incluirá geolocalización, facturación y fotografías).

En ese sentido, las alcaldías no estarían obligadas a construir nuevas plataformas de información, sino a alimentar la plataforma existente del IECM, así como el sistema de la SAF. Empero, debido a que en la búsqueda realizada no fue posible localizar esta fuente de información ni los datos que debería integrar, fue necesario presentar solicitudes de información a las distintas instituciones relacionadas, con el fin de conocer su estatus. La petición fue la siguiente:

Con base en la *Constitución Política de la Ciudad de México*, la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* y la *Guía operativa para el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo 2021 de las Alcaldías de la Ciudad de México*, en los proyectos ganadores de los años 2020 y 2021, solicito la siguiente información que enumero:

1. El vínculo, enlace o repositorio de información y documentación donde está la información relativa al avance físico y financiero de las actividades y proyectos financiados con el presupuesto participativo de las unidades territoriales de la alcaldía Benito Juárez. Lo anterior incluye información de geolocalización, de facturación y contenido fotográfico.

Las respuestas recibidas por cada institución se exponen en la tabla 3. Es necesario notar que, actualmente, esta fuente de información, que es responsabilidad directa de las alcaldías, no existe, por lo que se identifica como una ausencia grave de información que incrementa la opacidad del presupuesto participativo e impide a la ciudadanía conocer el avance físico y financiero de sus proyectos.

Tabla 3. Respuestas a solicitudes de información sobre el estatus de la fuente de información 2

Folio solicitud	Sujeto obligado	Síntesis de la respuesta
090161622000148	Jefatura de Gobierno	El sujeto obligado no es competente.
090162822000356	SAF	Las alcaldías son responsables del manejo y la aplicación de los recursos del presupuesto participativo. Sugiere enviar la solicitud a la alcaldía Benito Juárez.
090166022000094	IECM	La alcaldía es la responsable de esta información y el IECM es parcialmente competente. Se adjunta acuse de remisión a la alcaldía Benito Juárez.
092074022000249	Alcaldía Benito Juárez	La Dirección de Finanzas de la alcaldía informa que, al 22 de febrero de 2022, “no contamos aun [sic] con el vínculo o enlace para acceder a la información requerida, toda vez que los datos se encuentran en procesos de verificación y validación por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México”. La Dirección de Participación Ciudadana de la alcaldía señala: “Por COVID, el área se encuentra laborando al 30 % de su capacidad [...] se realizó la búsqueda exhaustiva y no se encontró la información solicitada”.
092074022000351	Alcaldía Benito Juárez	La alcaldía requiere que se indique el documento al que se pretende acceder en específico o la información que genere la alcaldía, ya que la solicitud resulta imprecisa.

FUENTE: Elaboración propia con información remitida de solicitudes de información mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Como se observa, la información del avance físico y financiero no existe actualmente. ¿Cuándo será posible contar con esta información que generan las alcaldías? ¿Cómo se pueden solventar estas ausencias informativas para el ejercicio del presupuesto participativo 2022?

Plataforma Transaccional de Contrataciones Públicas

Respecto a la tercera fuente de información, que debería contener los datos de las contrataciones realizadas para la ejecución de los proyectos (registro, verificación de la ejecución y procesos de contratación), la *Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México*

mandata, en su artículo 20, fracción x, a la Agencia de Innovación Digital¹² para “...desarrollar, administrar y actualizar el sistema transaccional de contrataciones públicas de la Ciudad, que dé servicio a los Entes dando prioridad a esquemas de software libre y código abierto, así como gestionar y publicar la información, en los términos de la normatividad aplicable, contenida en el sistema descrito”.

A pesar de ello, esta plataforma no se localizó. En ese sentido, el artículo noveno transitorio de la citada ley menciona que, mientras la plataforma transaccional de contrataciones públicas no esté en operación, la SAF deberá notificar a las alcaldías y al IECM sobre el proceso para la ejecución de las compras y contrataciones públicas. Sin embargo, el IECM expone que, a la fecha de la presentación de su último informe (marzo 2022), no había recibido dicha información.

Con base en lo expuesto, se concluye que esta plataforma no está en funcionamiento y que tampoco se realiza la difusión de información interinstitucional¹³ por parte de la SAF. Por esta razón, se identifica como otra ausencia grave de información que incrementa la opacidad del presupuesto participativo.

Portal de transparencia de las alcaldías

La cuarta fuente de información identificada fue el portal de transparencia de las alcaldías, donde deben publicar periódicamente sus obligaciones de transparencia comunes y específicas.

Las alcaldías tienen serias deficiencias al construir portales de transparencia acordes con lo que establece la legislación, pero también tienen un enorme reto para hacerlos accesibles, pertinentes y de utilidad, esto a pesar de que en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID, 2019), 25.7 % de la población los identifica como el segundo medio para

¹² La Agencia de Innovación Digital depende directamente de la Jefatura de Gobierno.

¹³ Es importante diferenciar entre difusión de información interinstitucional y difusión de información hacia la ciudadanía.

obtener información, sólo detrás de las páginas de Internet gubernamentales, con 35.7 %.

De tal manera, una de las obligaciones de transparencia específica que las alcaldías deben publicar son los montos asignados, el desglose y el avance trimestral del presupuesto participativo. En la búsqueda realizada en el portal de Benito Juárez, la información correspondiente al tercer y cuarto trimestre de 2021, y al primer y segundo trimestre de 2022, no se encuentran disponibles: la información no existe, no es pertinente, y ello se configura como una ausencia grave de datos.

De la información que sí está disponible, se puede decir que el formato usado para reportar los datos contiene los montos aprobados, el año, la fecha del período, el área responsable, entre otros, pero no integra la información de la unidad territorial ni la información del ejercicio de los recursos y, aunque presenta un enlace en la columna de informe trimestral, el archivo al que remite es un PDF con pésimas características de visualización, que no permiten diferenciar entre letras y números, por lo que su información no es útil.

Imagen 2. Información en materia de presupuesto participativo disponible en el portal de transparencia de la alcaldía Benito Juárez

Nombre del Sujeto Obligado:		Alcaldía Benito Juárez								
Normativa:		Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México								
Formato:		Presupuesto Participativo								
Ejercicio	Fecha de Inicio Del Período Que Se Informa (día/mes/año)	Fecha de Término Del Período Que Se Informa (día/mes/año)	Denominación Del Proyecto	Descripción Del Proyecto.	Montos Aprobados	Informe Trimestral	Hipervínculo a La Gaceta Oficial	Área(s) Responsable(s) de La Información	Fecha de Validación	Fecha de Actualización
2021	01/01/2021	31/03/2021	PENDIENTE DE DICTAMEN	PENDIENTE DE DICTAMEN	1,429,726	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	Dirección General de Administración	09/04/2021	31/03/2020
2021	01/01/2021	31/03/2021	PENDIENTE DE DICTAMEN	PENDIENTE DE DICTAMEN	1,385,280	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	Dirección General de Administración	09/04/2021	31/03/2020
2021	01/01/2021	31/03/2021	PENDIENTE DE DICTAMEN	PENDIENTE DE DICTAMEN	766,836	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	Dirección General de Administración	09/04/2021	31/03/2020
2021	01/01/2021	31/03/2021	PENDIENTE DE DICTAMEN	PENDIENTE DE DICTAMEN	993,397	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	Dirección General de Administración	09/04/2021	31/03/2020
2021	01/01/2021	31/03/2021	PENDIENTE DE DICTAMEN	PENDIENTE DE DICTAMEN	755,996	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	http://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/documentos/DGA/2021-11/articulo124F12IATTRIMESTRAL_ABI2021tobs.pdf	Dirección General de Administración	09/04/2021	31/03/2020

FUENTE: Imagen extraída del portal de transparencia de la alcaldía Benito Juárez, disponible en: <<https://alcaldiabenitojuarez.gob.mx/transparencia/>>.

Hasta este punto, de las cuatro fuentes expuestas, una está disponible y cuenta con información, dos no existen y una más no cuenta con información pertinente ni útil. Ante las ausencias de información y la opacidad, fue necesario solicitar información pública para obtener los datos faltantes. El resultado de este ejercicio se expone en el siguiente apartado.

Ejercicio del derecho de acceso a la información mediante solicitudes de información

En este ejercicio se presentaron distintas solicitudes de información, de las cuales, por fines metodológicos, se exponen las de mayor relevancia. Para comenzar, se ingresaron solicitudes en materia de contrataciones de los proyectos en la alcaldía Benito Juárez, con lo que se pudo conocer que, en 2020, se adjudicaron 49 contratos para la ejecución del presupuesto participativo, mientras que, en 2021, se adjudicaron 45. Sin embargo, no fue posible obtener más información al respecto, debido a distintas circunstancias que se muestran en la tabla 4.

Tabla 4. Respuestas a solicitudes de información acerca de contratos de la alcaldía Benito Juárez

Folio	Solicitud	Síntesis de la respuesta
092074021000339	Procedimiento de contratación realizado por la alcaldía con el proveedor Assad Zavala Construcciones S. A. de C. V., con el contrato DBJ-LP-015-2021	Se citó a consulta directa de la información. La información se pudo revisar y se requirieron 68 copias simples de los documentos; sin embargo, la alcaldía requirió que primero se realizara el pago de ocho copias simples en la tesorería.
092074021000341	1. El contrato DBJ-LP-015-2021 2. Todos los anexos del contrato DBJ-LP-015-2021	Se cita a consulta directa de la información. Una vez en la alcaldía, el responsable de contratos menciona que no se puede consultar la información, porque se encuentra incompleta.

Continúa

Folio	Solicitud	Síntesis de la respuesta
092074021000282	<p>Se solicita la siguiente información en materia del presupuesto participativo de 2020 y 2021 de las unidades territoriales Atenor Salas, Josefa Ortiz, Miguel Alemán y Portales I:</p> <p>1. El nombre de las empresas que han sido contratadas para la ejecución de obras, prestación de servicios, adquisición de bienes o semejantes del presupuesto participativo</p> <p>2. Los contratos firmados al momento con todas las empresas que prestarán algún tipo de servicio para el presupuesto participativo</p>	<p>La solicitud se ingresó el 1 de noviembre y se respondió el 8 de noviembre. La alcaldía menciona que no existe a la fecha ningún contrato formalizado.</p>
092074021000516	<p>El nombre de todos los proveedores contratados para el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo de 2021 de la alcaldía Benito Juárez para los proyectos ganadores del año 2020</p>	<p>La alcaldía contesta que no se ha generado ninguna información.</p>
092074021000518	<p>El Contrato firmado entre la alcaldía Benito Juárez y el proveedor Radar App S. A. P.I. de C. V. de 2021</p>	<p>Debido a la pandemia por Covid 19, la Dirección de Recursos Materiales Abastecimientos y Servicios no cuenta con el personal para realizar la búsqueda de la información, por lo tanto, no se encontraron registros al respecto.</p>
092074022000160	<p>1. El contrato que se firmó para la realización de la obra del proyecto de presupuesto participativo 2020 y 2021 correspondiente a la unidad territorial Portales II</p> <p>2. Los anexos técnicos del contrato que se firmó para la realización de la obra del proyecto de presupuesto participativo 2020 correspondiente a la unidad territorial Portales II</p>	<p>La alcaldía contesta que no se encontraron antecedentes que refieran a la consulta.</p>
092074022000699	<p>El costo por m² del concreto utilizado para el reencarpetamiento de la unidad territorial Ciudad de los Deportes para la ejecución del proyecto de presupuesto participativo 2020 y 2021</p>	<p>La autoridad hace de nuestro conocimiento que, después de una búsqueda exhaustiva, no localizó información alguna en sus archivos y bases de datos.</p>

FUENTE: Elaboración propia con información remitida por la alcaldía Benito Juárez en respuesta de solicitudes de información realizadas en el último trimestre de 2021 y el primero de 2022.

Como se puede observar, la autoridad respondió con una serie de justificaciones que van de la pandemia por COVID-19 a la falta de la generación de la información o su no localización, pero en ninguna petición fue posible conocer información que debería ser pública y que la alcaldía está obligada a actualizar y difundir en su portal de transparencia (como contratos, proveedores, costos o procesos de contratación). ¿Qué puede hacer la ciudadanía sin información? ¿Cómo pueden los comités de ejecución y vigilancia ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones ciudadanas sin información? ¿Cómo se pretende tener procesos de rendición de cuentas sin información?

Por otro lado, se ingresaron diversas solicitudes para conocer el avance físico y financiero de los proyectos de cada una de las 64 unidades territoriales. Las respuestas de la alcaldía se muestran en la tabla 5.

Tabla 5. Respuestas a solicitudes de información de avances de proyectos de la alcaldía Benito Juárez

Folio	Solicitud	Síntesis de la respuesta
092074021000514	Datos acerca del avance físico de las actividades realizadas de los proyectos de presupuesto participativo ganadores en 2020 y 2021 de las 64 unidades territoriales de la alcaldía Benito Juárez	El avance físico real de los proyectos que opera la Dirección General de Obras del presupuesto participativo 2020 es de 81.46 %. El avance físico real de los proyectos que opera la Dirección General de Obras del presupuesto participativo 2021 es de 80.96 %.
092074021000515	Avance financiero de las actividades realizadas de los proyectos de presupuesto participativo ganadores en 2020 y 2021 de las 64 unidades territoriales de la alcaldía Benito Juárez	Se proporciona los registros presupuestales de la siguiente manera: Presupuesto original 2020 \$74 964 653 Presupuesto compromiso 2020 \$72 880 662 Presupuesto original 2021 \$73 617 929 Presupuesto compromiso 2021 \$73 105 225

FUENTE: Elaboración propia con información remitida por la alcaldía Benito Juárez en respuesta de solicitudes de información realizadas en el último trimestre de 2021 y el primero de 2022.

Para conocer la información por año (2020 y 2021) de cada unidad territorial, se ingresaron las mismas solicitudes de la tabla, pero especificando la unidad de interés.¹⁴ No se recibió información. La alcaldía contestó a todas las solicitudes con la leyenda: “Indique el documento al que se pretende acceder en específico o la información que genere la alcaldía, ya que su solicitud resulta imprecisa”.

Por lo que se puede observar, la transparencia del presupuesto participativo y el acceso a la información dependen de la voluntad política de las alcaldías. La información, que debe ser pública conforme lo marcan las distintas leyes, aún sigue estando en la opacidad, situación similar a las épocas anteriores al año 2000, periodo en que se decía que las instituciones eran cajas negras: hoy, el presupuesto participativo es una de las cajas negras que administran las alcaldías.

En segundo término, también se realizaron solicitudes de información a la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF), con el fin de conocer datos sobre el ejercicio del presupuesto público y, aunque esta secretaría es responsable de la hacienda pública y la consolidación de la información financiera, no conoce el funcionamiento que ponen en marcha las alcaldías para ejercer el presupuesto, como se muestra en la tabla 6.

Tabla 6. Respuestas de la Secretaría de Administración y Finanzas a solicitudes de información

Folio	Solicitud	Síntesis de la respuesta
090162822000353	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ramo 2. Nombre del ramo 3. Tipo de fuente de financiamiento (federal o local) 4. Nombre de la fuente de financiamiento 5. Presupuesto público que se utiliza para la ejecución del presupuesto participativo 	Las alcaldías son responsables del manejo y aplicación de los recursos del presupuesto participativo. Sugiere enviar la solicitud a las alcaldías.

Continúa

¹⁴Por ejemplo: 1. El avance físico de las actividades realizadas del proyecto de presupuesto participativo ganador del año dos mil veinte de la unidad territorial Insurgentes Mixcoac.

Folio	Solicitud	Síntesis de la respuesta
090162822000354	Destino del presupuesto público empleado para la ejecución del presupuesto participativo 2021 de proyectos que no fueron realizados por distintas circunstancias	Las alcaldías son responsables del manejo y aplicación de los recursos del presupuesto participativo. Sugiere enviar la solicitud a las alcaldías.
090162822002323	Con base en el art. 134 de la LPCCM, se solicitó conocer qué inconformidades resuelve la SAF en materia de presupuesto participativo.	Menciona que sus atribuciones conferidas están en el artículo 27 de la <i>Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Administración Pública de la Ciudad de México</i> .

FUENTE: Elaboración propia con información remitida por la SAF en respuesta de solicitudes de información realizadas en el último trimestre de 2021 y el primero de 2022.

Con base en la información de la tabla, caben las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de controles aplica la SAF en el ejercicio de los recursos públicos que se utilizan para el presupuesto participativo? ¿Controla el uso de este presupuesto o se limita a transferir los recursos? ¿La SAF puede informar sobre el gasto del presupuesto participativo o únicamente lo pueden hacer las alcaldías?

Finalmente, se realizaron solicitudes de información a la Secretaría de la Contraloría General (SCG), para contar con más datos sobre sus responsabilidades. Cabe destacar que ofreció información amplia sobre cómo realizar una denuncia en materia de presupuesto participativo, sin embargo, no informó sobre las sanciones que ha impuesto ni sobre los casos de irregularidades denunciadas, como se muestra en la tabla 7.

Tabla 7. Respuestas de la Secretaría de la Contraloría General a solicitudes de información

Folio	Solicitud	Síntesis de la respuesta
090161822001518	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relación de casos conocidos por la SCG en materia de presupuesto participativo de las 16 alcaldías de la Ciudad de México para proyectos de 2020 y 2021 2. Relación de casos sancionados por la SCG en materia de presupuesto participativo de las 16 alcaldías de la Ciudad de México para proyectos de 2020 y 2021. 	<p>Requiere al solicitante que amplie su solicitud, que aclare y precise qué tipo de información es la que quiere obtener cuando señala:</p> <p>“1. Relación de casos que ha conocido la Secretaría...”</p> <p>“2. Relación de casos que ha sancionado...”</p>

Continúa

Folio	Solicitud	Síntesis de la respuesta
090161822001519	Se solicita conocer qué necesita la SCG para sancionar en materia de presupuesto participativo.	Se proporcionan los medios en caso de que se desee denunciar algún hecho; la persona interesada deberá seguir los pasos del siguiente enlace: < http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/ >. Ahí, debe seleccionar "Servicios" y dar clic en "Denuncia ciudadana".
090161822001548	Se solicita el correo electrónico o contacto público de la persona contralora ciudadana que participó en la dictaminación de los proyectos de presupuesto participativo de la alcaldía Benito Juárez, esto con el fin de llevar a cabo las actividades del Comité de Ejecución.	Se da el nombre de la persona contralora, pero con la aclaración de que los datos de contacto solicitados son información confidencial.

FUENTE: Elaboración propia con información remitida por la SCG en respuesta de solicitudes de información realizadas en el último trimestre de 2021 y el primero de 2022.

De acuerdo con la Guía Operativa, los comités de ejecución y vigilancia deben mantener comunicación con la persona contralora ciudadana que participó en la dictaminación de su proyecto, sin embargo, ¿cómo se pueden comunicar si no tienen mínimamente un correo electrónico para contacto público?

Asimismo, la SCG necesita difundir con mayor ahínco cuáles son sus atribuciones sobre el presupuesto participativo, informar a la ciudadanía cómo vigilar su ejercicio, cómo hacer una denuncia de las irregularidades detectadas o cómo dar seguimiento a sus denuncias hasta que causen efecto, entre otras situaciones.

Finalmente, es importante mencionar que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019,¹⁵ se registró una disminución preocupante en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues el ingreso de solicitudes de información pasó de 0.7 % en 2015, a 0.5 % en 2019. Los datos denotan que esta fuente de información no es conocida ni utilizada por la mayoría de la ciudadanía, por lo que su accesibilidad es limitada.

¹⁵Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019*, México, INEGI, 2019, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>>.

Informe de avance trimestral

La última fuente de información identificada se encuentra establecida en la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* (Ley de Contabilidad), que obliga a las alcaldías a generar informes periódicos del estado de sus actividades y de su información financiera. Los informes de avances trimestrales forman parte de esta información, e incluyen un formato donde se reporta el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo.

Cabe destacar que esta información no es de fácil acceso y su interpretación requiere conocimientos técnicos del funcionamiento presupuestal. Pero, sin duda, es una fuente de información valiosa que se puede aprovechar para comenzar a transparentar los datos del presupuesto programado y el ejercicio final del presupuesto participativo por unidad territorial.

En la siguiente imagen se muestra el informe de avance trimestral enero-diciembre de 2021 de la alcaldía Benito Juárez, que integra algunos estatus del presupuesto público (aprobado, modificado, ejercido). En él se observa que, al cierre del año fiscal, no se había ejercido ningún importe del presupuesto aprobado. De hecho, a la fecha en que se reporta esta información, sólo se ha ejercido 29% del presupuesto total aprobado.

Imagen 3. Cuarto informe de avance trimestral, enero-diciembre de 2021, de la alcaldía Benito Juárez

PPA PRESUPUESTO PARTICIPATIVO										
Alcaldía:		02CD03 ALCALDIA BENITO JUAREZ								
Periodo:		Enero-Diciembre 2021								
Ejercicio:		2021								
UNIDAD TERRITORIAL		PROYECTO		AVANCE EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO (%)		PRESUPUESTO (Paises con dos decimales)				
CLAVE	DESIGNACIÓN	NUMERO	GANADOR	NOMBRE		CAPITULO DE GASTO	APROBADO	MODIFICADO	EJERCIDO	SALDO DEL COMPROMISO
14-001	ACACIAS	82	0%	REFORMACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS AREAS VERDES DEL PARQUE ACACIAS	0%	6000	1,055,775.0	1,055,775.0	0.00	1,055,775.0
14-002	ACTEPAI	82	0%	RECREANDO ACTEPAI CON ARBOL	0%	6000	1,001,944.0	1,001,944.0	0.00	1,001,944.0
14-051	ALAMOS I	85	0%	LIMPIAR LAS LOS POTES CORTO Y PICHASAS EN ALAMOS I	0%	6000	1,447,867.5	1,447,867.0	0.00	1,447,867.0
14-052	ALAMOS II	85	0%	CAMARA DE VIGILANCIA (C2) Y BOTON DE Pánico	0%	6000	1,363,046.5	1,363,063.0	1,041,793.8	322,059.2
14-004	ALBERT	84	0%	COMPAÑIA DE CAMARAS DE SEGURIDAD PARA INSTALAR EN CADA ESQUINA DE LAS CALLES DE LA UNIDAD TERRITORIAL CONECTADAS A LA 2DA ETAPA	0%	6000	901,382.0	901,382.0	0.00	901,382.0
14-005	AMERICAS UNIDAS-DEL LAGO	84	0%	INSTALACION DE CAMARAS DE SEC CONECTADAS AL SIST DE MONITOREO DE LA ALCALDIA C2 (03) DE LA COMA, HALSTA DONDE ALCANSE EL PRESUPUESTO, DIA LA 1ª Y 2ª ETAPA	0%	6000	1,094,812.0	1,094,812.0	0.00	1,094,812.0
14-007	ATENOR SALAS	87	0%	CAMARAS DE SEGURIDAD	0%	6000	788,478.0	788,478.0	0.00	788,478.0
14-008	CENTRO URBANO PRESIDENTE ALEMÁN (U.P.HAB)	81	0%	REMODELACION DE ESCALERAS EN EL CUAR. FASE I	0%	6000	752,316.0	752,316.0	0.00	752,316.0
14-009	CIUDAD DE LOS DEPORTES	89	0%	RENOVAMIENTO EN CIUDAD DE LOS DEPORTES	0%	6000	1,015,227.0	1,015,227.0	0.00	1,015,227.0
14-010	CREDITO CONSTRUCTOR	83	0%	BALIZAMIENTO TERMOPLASTICO CON MICROESFERAS REFLEJANTES. MEJORAMIENTO DE SEÑALIZACIONES PEATONALES Y NOMENCLATORIAS NUEVAS.	0%	6000	754,358.0	754,358.0	0.00	754,358.0

FUENTE: Información remitida por la SAF en respuesta a la solicitud de información con folio 0901628 22000764.

Esta fuente de información fue la que resultó más útil para los fines perseguidos, pues es un formato remitido en datos abiertos que contiene información por unidad territorial: proyecto ganador, capítulo de gastos, así como el avance del ejercicio presupuestal. Pero es necesario mejorar su calidad, accesibilidad y presentación, integrando el lenguaje ciudadano, todo en cumplimiento del artículo 62 de la Ley de Contabilidad, que señala que “los entes públicos elaborarán y difundirán en sus respectivas páginas de Internet documentos dirigidos a la ciudadanía que expliquen, de manera sencilla y en formatos accesibles, el contenido de la información financiera...”.

Ahora, si las alcaldías están obligadas a generar esta información pública y si existen estos informes de avances trimestrales, ¿por qué no la transparentan y no la remiten a la ciudadanía cuando hace ejercicio de su derecho de acceso a la información? ¿Por qué la información no se difunde ni se facilita a la ciudadanía? ¿Por qué enfatizar la opacidad del ejercicio del presupuesto participativo? ¿Por qué ocultar la información pública?

Conclusiones: acciones para fortalecer la transparencia del presupuesto participativo

Como se expuso en el texto, el ciclo informativo del presupuesto participativo es inconexo y tiene serias ausencias de información, lo que causa que tanto la ciudadanía en general como los comités de ejecución y vigilancia no cuenten con la información mínima para dar seguimiento y evaluar la ejecución de sus proyectos, así como tener una participación ciudadana efectiva. Las etapas con mayores deficiencias de información son en las que intervienen las alcaldías, ya sea durante la ejecución, la evaluación o la rendición de cuentas de los proyectos.

Esta situación se presenta a pesar de que las alcaldías están obligadas a transparentar la información que generan en la ejecución del

proceso del presupuesto participativo. Su incumplimiento provoca el detrimento de los derechos de la ciudadanía y caracteriza a la administración del presupuesto participativo como un proceso opaco, que genera baja participación ciudadana, amplía las posibilidades de actos de corrupción y causa desconfianza en las personas servidoras públicas responsables de su ejecución.

La información que actualmente existe sólo permite conocer la primera parte del ciclo del presupuesto participativo (cuánto presupuesto le corresponde a cada unidad territorial, proyectos participantes para el día de la consulta y proyectos ganadores), pero imposibilita que la ciudadanía vigile o dé seguimiento al desarrollo de los proyectos, pues se identificaron ausencias graves de información en materia de contrataciones, proveedores, costos, pagos realizados a las empresas, fiscalización de los recursos públicos, denuncias y sanciones sobre irregularidades, entre otras.

Por ello resulta crucial impulsar acciones para obligar que las alcaldías cumplan, por un lado, con sus deberes de transparencia en general, y, por el otro, la transparencia de la información específica que generan del ejercicio del presupuesto participativo. Mientras esto no ocurra, la participación ciudadana en el presupuesto participativo seguirá siendo ínfima, a pesar de que se difunda la convocatoria con más ahínco o se realicen más asambleas ciudadanas.

Además, es crucial que las instituciones responsables, como el IECM, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de la Contraloría General, el INFOCDMX y las 16 alcaldías cumplan con sus obligaciones legales y sumen esfuerzos para promover un ejercicio de transparencia proactiva, mediante una prueba piloto que genere y utilice información sobre la ejecución de los proyectos para 2022. Es indispensable hacer realidad y socialmente útil la transparencia de las instituciones mediante la gestión de la información pública de calidad.

Estas instituciones son clave para el fortalecimiento del presupuesto participativo, y su oferta de información debe incluir datos del pro-

ceso de contratación (tipo de contratación, empresa, calendario de ejecución, tipo de materiales, entre otros) e información financiera del ejercicio del presupuesto público.

Finalmente, lo que sucede con el presupuesto participativo, que en 2022 ejercerá 3.75 % del presupuesto público de las alcaldías, es un reflejo de lo que sucede con el funcionamiento de los recursos públicos locales, sus vicios, debilidades, ausencias de información y áreas de opacidad. Por ello, es más urgente que se promuevan acciones concretas para un programa en específico, como lo es el presupuesto participativo: si se puede garantizar la transparencia en su ejercicio, sería posible pensar replicar la práctica para 96.25 % restante del presupuesto público de las alcaldías.

Mientras la información no se garantice con pertinencia, accesibilidad y utilidad, tampoco será posible garantizar la transparencia gubernamental ni el derecho a la participación ciudadana.

Fuentes consultadas

- ESCAMILLA, Alberto, "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. xxvi, núm. 74, enero-abril, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2019.
- FLORES SARMIENTO, Vanessa, *Presupuesto Participativo, una mirada comparada: Porto Alegre, 1990-2000 vs Ciudad de México, 2010-2016*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- "Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2022 de las Alcaldías de la Ciudad de México", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 20 de mayo de 2022.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*, México, IECM, 2022, en <<https://cutt.ly/tZZ72RO>>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019*, México, INEGI, 2019, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>>.

“Ley General de Contabilidad Gubernamental”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 2008.

“Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 31 de diciembre de 2018.

“Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 12 de agosto de 2019.

“Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad De México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 6 de mayo de 2016.

LÓPEZ DE LA TORRE, Rene, *El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México (2017-2019): Participación e incidencia ciudadana*, tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, 2020.

PÉREZ, Dalia, “Metodología para Medir la Transparencia Presupuestaria de las Alcaldías”, *Trabajos ganadores del Concurso Nacional de Trabajo Universitario 2021. Utilidad social del derecho de acceso a la información pública*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2022, en <<https://cutt.ly/4ZKYZKW>>.

Solicitudes de información

Alcaldía Benito Juárez				SAF
092074022000249	092074022000351	092074021000341	092074021000282	090162822000356
092074022000342	092074022000696	092074022000699	092074022001321	090162822000764
092074021000339	092074021000510	092074021000516	092074021000514	090162822000353
092074021000518	092074021000519	092074022000160	092074021000515	090162822000354
				090162822002323
SCG	IECM	JG		
090161822001518	090166022000094	090161622000148		
090161822001519				
090161822001548				

Procesos y participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

Eduardo Osberto Vázquez Mendoza

Introducción

El presupuesto participativo se ha convertido en un mecanismo de participación ciudadana de gran difusión en todo el mundo, y también es considerado como un mecanismo de innovación democrática.¹ Desde su nacimiento, en Porto Alegre en Brasil, ha sido implementado en diversos contextos con configuraciones propias, que merecen ser estudiadas para entender sus alcances y sus limitaciones. Éste es el caso de la Ciudad de México, donde el presupuesto participativo ha

¹ Este término se considera más adecuado, dado que el presupuesto participativo es un mecanismo que engloba diversos procesos con cierto grado de complejidad y regularidad. Un mecanismo de este tipo conlleva la integración de agentes que tienen como propósito lograr que la ciudadanía pueda tomar decisiones conjuntas con el Gobierno, lo cual implica ciertos actos de gobernanza democrática, de control, así como de transparencia y rendición de cuentas. Es decir, es un “proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas —no extraordinarias— de incidencia social” (Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera, “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana, 2010). Ver también: Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo*, Buenos Aires, Clacso, 2007; Ninfa Hernández Trejo, *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la ciudad de México*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2019.

generado grandes avances en la búsqueda de una democracia de corte más participativo y menos elitista.

En 2019, a partir de la nueva *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), el presupuesto participativo adoptó un diseño de corte más asambleísta y abierto a la ciudadanía. Sin embargo, este ensayo se concentra en señalar que tal diseño tiene que transitar hacia uno en donde exista mayor certeza y transparencia en ciertos procesos, sobre todo en la ejecución de los proyectos ganadores. Asimismo, sostiene que la baja transparencia y certeza sobre este instrumento puede dar lugar a relaciones verticales contrarias al resto del diseño institucional del presupuesto participativo, además de que podría promover la implementación de prácticas que facilitan la concentración de poder por parte de ciertos grupos ciudadanos o por parte de las autoridades de cada alcaldía.

La estructura de este trabajo consta de dos partes. En la primera, se abordan las características más importantes del diseño del presupuesto participativo antes y después de la LPCCM. Además, se muestra cómo se distribuyeron los proyectos ganadores hasta 2021. En la segunda parte, se analizarán los procesos de licitaciones, así como de ejecución de los proyectos ganadores, y se argumentará por qué se necesita impulsar una mayor transparencia y certeza en ellos.

Presupuesto participativo de la Ciudad de México antes y después del ejercicio de 2020

El presupuesto participativo fue implementado por primera vez en la Ciudad de México en 2011, durante la gestión de Marcelo Ebrard como jefe de Gobierno (2006-2012).² Este mecanismo formó parte de

²Hernández, *op. cit.*, p. 64.

un amplio abanico de instituciones de democracia directa y participativa³ que abrió la posibilidad de que nuevos actores incidieran en el proceso de toma de decisiones del Gobierno.⁴

La *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF) fue el cuerpo normativo que se encargó de dar estructura y diseño al presupuesto participativo desde su nacimiento hasta el ejercicio de 2019. Éste constaba originalmente de siete etapas bien delimitadas y específicas (pueden verse en la tabla 1), dentro de las cuales se observan distintos grados de apertura ciudadana e incidencia de participación.

Tabla 1. *Etapas del presupuesto participativo en la Ciudad de México de 2011 a 2019*

Procesos	Participación ciudadana
01 Emisión de la convocatoria	No
02 Registro de proyectos	Sí
03 Dictaminación de proyectos	Sí (medianamente)
04 Difusión por unidad territorial de los proyectos que participarán en la consulta	Sí
05 Día de la consulta	Sí
06 Validación de resultados	No
07.1. Proceso de licitación para la realización del bien o servicio 07.2. Ejecución de proyectos	07.1: No 07.2: Sí (medianamente)

FUENTE: Elaboración propia con base en la LPCDF.

³David Altman, *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*, México, Siglo XXI, 2022, p. 22. Altman establece que existen dos ramas de involucramiento cívico que trataron de hacer frente a la crisis de representación y de la partidocracia. Cada una de estas ramas tiene sus propios mecanismos: la democracia directa, con los referéndums abrogativos y propositivos, y la democracia participativa, con el presupuesto participativo, asambleas populares o ciudadanas y reuniones comunales, entre otros.

⁴*Ibid.*, p. 17.

Como se puede observar, la configuración del presupuesto participativo tenía cuatro momentos de clara participación ciudadana, en los que la apertura y la incidencia eran decisivas. Esto cambió en el nuevo diseño institucional, ya que, primero, se quiso agregar un sentido más asambleario y abierto, y, segundo, se buscó dar mayor certeza a la ciudadanía tanto en la dictaminación de proyectos como en su ejecución.

Lo anterior se puede constatar en la tabla 2, donde vemos que se establecen 10 etapas que conforman el diseño del presupuesto participativo aplicado desde el ejercicio de 2020.⁵ Dentro de éstas, se observa una acción ciudadana más sólida y con mayor presencia. El carácter asambleario que toma este mecanismo de participación beneficia el diálogo entre vecinos y vecinas, y deja una ventana a los procesos de organización que puedan surgir entre ellos en las unidades territoriales.

Tabla 2. Procesos del presupuesto participativo en la Ciudad de México desde 2020

Procesos	Participación ciudadana
01 Emisión de la convocatoria	No
02 Asamblea de diagnóstico y deliberación	Sí
03 Registro de proyectos	Sí
04 Validación técnica de los proyectos	Sí (medianamente)
05 Difusión por unidad territorial de los proyectos que participarán en la consulta	Sí
06 Día de la Consulta	Sí
07 Validación de resultados	No
08 Asamblea de información y selección	Sí
09.1. Proceso de licitación de empresa o persona moral que prestará el servicio o bien a la unidad territorial 09.2. Ejecución de proyectos	Legalmente sí, aunque en los hechos la posibilidad de apertura ciudadana e incidencia de la participación es baja o nula.
10 Asamblea de evaluación y rendición de cuentas	Sí

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

⁵El presupuesto participativo de 2020 fue aplicado en 2021; es decir, en 2021, se ejercieron dos presupuestos.

Los tres momentos introducidos en este diseño, de carácter asambleario, tienen diferentes propósitos. El primero, la asamblea de diagnóstico y deliberación, busca que la ciudadanía discuta sobre los problemas o temas que considera más importantes por resolver en su unidad territorial y que pueden ser abordados desde el presupuesto participativo, pero también busca que, a partir de la detección de estas problemáticas, ésta se organice para presentar propuestas de proyectos. Dicho en otras palabras: la asamblea de diagnóstico y deliberación tiene un carácter organizativo.

La segunda asamblea, de información y selección, intenta dar seguimiento a la organización previa, por lo tanto, tiene un carácter de continuidad. En ella se establece una organización más sólida entre vecinos y vecinas para dar seguimiento al proyecto ganador. La organización tiene el propósito de ayudar a ejecutar y vigilar el presupuesto participativo de la unidad territorial.

Por último, la tercera asamblea, de evaluación y rendición de cuentas, es más de carácter informativo y de control. La rendición de cuentas y la transparencia es su propósito, por lo cual la organización es más bien en torno a los resultados obtenidos y el avance logrado.

Estos tres procesos introducidos en el nuevo diseño del presupuesto participativo vinieron acompañados de una serie de modificaciones en la conformación de los órganos dictaminadores y en la distribución del presupuesto, las cuales merecen ser mencionadas pues, al igual que las asambleas, trataron de promover un mecanismo de innovación democrática apoyado fuertemente en la deliberación.⁶ De esta forma, los espacios abiertos a la participación aumentaron significativamente (formalmente, ocho procesos pertenecen a la acción ciudadana) y se buscó mejorar aquellos que estaban cerrados o semicerrados a la ciudadanía.

⁶Debe entenderse al procedimiento deliberativo en su sentido democrático. Dentro del modelo deliberativo (también conocido como democracia deliberativa), las preferencias dejan de ser una simple agregación y, en su lugar, sucede un proceso donde la ciudadanía formula "sus preferencias de manera más informada, reflexiva y atenta al reconocimiento de otros" (Eduardo Zamarrón de León, *Modelos de democracia: los alcances del impulso participativo*, México, Instituto Mora, 2006, p. 125).

Sobre la conformación del órgano dictaminador⁷

La validación de proyectos es una de las etapas más técnicas y de mayor incertidumbre por parte de la ciudadanía, dado que es más un proceso realizado por el órgano dictaminador de cada alcaldía. Cada uno de estos órganos tiene cierto margen de acción, el cual les permite establecer lineamientos de dictaminación informales que pueden afectar o beneficiar a los proyectos que están validando. A pesar de que todos los órganos dictaminadores tienen directrices bien establecidas para su actuar, lo cierto es que surgen acuerdos y prácticas informales entre sus integrantes, lo cual provoca que exista un margen de discrecionalidad a la hora de aprobar los proyectos que se someterán a consulta en cada unidad territorial.

Este fenómeno no es un hecho aislado ni nuevo dentro de la participación ciudadana, ya que las instituciones informales⁸ o las prácticas informales suelen estar presentes en este tipo de instituciones democráticas. Aunado a esto, también se ha señalado que la voluntad política de hacerlas valer por parte de los actores involucrados (sean autoridades o ciudadanía) impacta de manera directa en la forma y el éxito de estos mecanismos de participación ciudadana.⁹ Sin embargo, a pesar de que es inevitable que exista cierto margen de discrecionalidad, sí se puede contrarrestar la incertidumbre mediante el diseño institucional.

En consecuencia, se intentó disminuir la incertidumbre que generaba en la ciudadanía el proceso de validación técnica de los proyectos: en el nuevo diseño del presupuesto participativo, estos problemas se trataron

⁷ En la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, al órgano dictaminador se le denominaba órgano técnico colegiado.

⁸ Para una introducción a las instituciones informales, véase: Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.

⁹ Ver: Cecilia Schneider y Yanina Welp, "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 60, núm. 224, mayo-agosto, México, UNAM, 2015; Dagnino et al., op. cit.; Ismael Blanco, *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*, conferencia dentro del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.

de contrarrestar mediante la integración de ciudadanía especializada, así como de personas contraloras ciudadanas, al órgano dictaminador.

Anteriormente, el órgano encargado de dictaminar la viabilidad y factibilidad de los proyectos estaba conformado por la persona titular de la delegación (hoy alcaldía), una secretaria técnica designada por la jefatura delegacional, las personas titulares de las unidades administrativas de nivel inmediato inferior a la jefatura delegacional, y se contaba con una persona representante del órgano de control interno de la demarcación política. El personal de la delegación no podía superar cinco integrantes. A su vez, participaban tres personas ciudadanas pertenecientes a la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio.¹⁰

Esta distribución permitía que las autoridades tuvieran mayor oportunidad de decisión y control frente a la ciudadanía a la hora de dictaminar los proyectos y establecer si eran viables y factibles. A pesar de que, de manera formal, el órgano dictaminador se conformaba por cinco integrantes del personal de la delegación y cinco de la ciudadanía, lo cierto es que muchas veces los tres puestos del consejo ciudadano delegacional estaban cooptados por las fuerzas políticas locales, y pocas veces representaban intereses ciudadanos.¹¹ Asimismo, esta configuración facilitaba la baja transparencia y rendición de cuentas dentro de los presupuestos participativos.

Ahora, bajo el nuevo diseño, el órgano dictaminador está conformado por 11 integrantes: cinco personas especialistas propuestas

¹⁰ Art. 203 bis de la LPCDF.

¹¹ Héctor Tejera escribió al respecto: "Hemos presenciado momentos donde la mesa directiva del CCD es acaparada por un grupo político, excluyendo de las decisiones a las demás fuerzas políticas y particularmente a las escasas voces ciudadanas [...] Los CCD se han convertido en un espacio donde los grupos políticos que no lograron incorporar a sus intermediarios en los comités ciudadanos pueden, abiertamente, intervenir en las decisiones gubernamentales" (Héctor Tejera, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015, p. 113).

por el IECM;¹² una persona contralora ciudadana; la persona contralora de la alcaldía;¹³ la persona concejala que presida la comisión de participación ciudadana; dos personas de mando superior administrativo y la persona titular de participación ciudadana de la alcaldía.

Esta configuración conlleva una tendencia más abierta a la ciudadanía y a la transparencia, así como a la rendición de cuentas, porque ahora la voz ciudadana domina el escenario: de nueve integrantes que tienen voz y voto dentro del órgano dictaminador, cinco son personas ciudadanas. Asimismo, existe un sentido mayor de transparencia y rendición de cuentas, porque, de acuerdo con lo dispuesto en las guías operativas del presupuesto participativo de 2020 a 2022, la persona contralora ciudadana, proveniente de la red de contralorías ciudadanas y designada por la Secretaría de la Contraloría General, tiene el derecho y la obligación de tener comunicación estrecha con las personas encargadas de los comités de vigilancia y ejecución, para efectos de que le hagan saber posibles irregularidades, incumplimientos, atrasos o malos usos del recurso del presupuesto participativo de las unidades territoriales.¹⁴

¿Cómo se ha distribuido el recurso dentro del presupuesto participativo?

Otro elemento fundamental¹⁵ que ha cambiado durante estos años de existencia del presupuesto participativo es la forma en que se

¹² El Instituto Electoral de la Ciudad de México es el encargado de realizar el procedimiento de selección de estas cinco personas mediante la insaculación.

¹³ Las dos personas contraloras tienen voz, pero no voto.

¹⁴ Algo importante de señalar es que la persona contralora ciudadana es la única integrante del órgano dictaminador que cumple funciones más allá del proceso de validación técnica de los proyectos. Las otras dejan de tener injerencia y, por lo tanto, se desperdicia el potencial de este órgano especializado para cumplir funciones de apoyo ciudadano y de seguimiento.

¹⁵ El recurso destinado por alcaldía y por unidad territorial es importante, porque determina el tipo de proyectos que pueden ser llevados a cabo, así como sus alcances y sus impactos en la comunidad.

distribuyen los recursos entre las unidades territoriales. De 2011 a 2019, el recurso total del ejercicio correspondía a 3 % del presupuesto anual de cada una de las, entonces, delegaciones. Este monto se dividía, a su vez, en partes iguales entre el número de colonias y pueblos originarios de cada demarcación.¹⁶

Esta situación llevaba a que las delegaciones con mayor número de colonias y pueblos originarios tuvieran menor presupuesto disponible por proyecto. Como ejemplo, está Iztapalapa, que contaba con 290 unidades territoriales y un monto de \$380935 para cada una, mientras que Milpa Alta tenía solamente 12, cada una con \$2 312 245 disponibles.¹⁷

La manera como se distribuía el recurso del presupuesto participativo no contemplaba “criterios demográficos o de desarrollo social”.¹⁸ Bajo la LPCCM, esta forma de distribución cambió, pues en ella se señala que se distribuirá 50 % de los recursos de forma proporcional entre las unidades territoriales, mientras que el otro 50 % se distribuirá de conformidad con los siguientes seis criterios: índice de pobreza; incidencia delictiva; condición de pueblo originario; condición de pueblo rural; número de población y población flotante.¹⁹

Otro cambio es que el recurso para el presupuesto participativo será 4 % del presupuesto anual de las alcaldías, y no 3 %, como anteriormente era.²⁰ Esta transición de 1 % se haría de manera gradual: en 2020, el presupuesto participativo correspondió a 3.25 %, monto que se incrementaría cada año .25 % hasta llegar a lo señalado en la ley. Esto se puede observar en la tabla 3.

¹⁶ Art. 83, LPCDF.

¹⁷ Tejera, *op. cit.*, pp. 135-138.

¹⁸ *Ibid.*, p. 141.

¹⁹ Art. 108 de la LPCCM. De acuerdo con el *Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México*, para el ejercicio 2021, la población flotante no es tomada en cuenta para la asignación de recursos por unidad territorial, pero sí es tomada en cuenta para la asignación de recursos por alcaldía. Esto constituye un vacío y no hay explicación para este cambio; quizás constituya un punto necesario de aclarar con una investigación más profunda.

²⁰ Art. 116 de la LPCCM.

Tabla 3. Porcentaje del presupuesto anual de las alcaldías destinado al presupuesto participativo bajo la LPCCM

Año	2020	2021	2022	2023
Porcentaje del presupuesto anual de las alcaldías	3.25	3.5	3.75	4

FUENTE: Elaboración propia con base en información del IECM.

Tipos de proyectos ganadores

El presupuesto participativo es un mecanismo de innovación democrática que busca, aparte de la participación ciudadana en la toma de decisiones del presupuesto público,²¹ atender problemáticas locales, fomentar la redistribución e impulsar los procesos democráticos en la gobernanza. Sin embargo, es necesario observar su comportamiento en la realidad, ya que puede existir un distanciamiento entre los objetivos y los hechos.

En la Ciudad de México, como se señaló anteriormente, se toman en cuenta dos problemáticas centrales para la distribución del recurso del presupuesto participativo por unidad territorial: la inseguridad y la pobreza. Con base en ellas, se determina a cuáles colonias y pueblos originarios se les otorga mayor recurso por alcaldía, pero es necesario señalar que el porcentaje de recursos designados a los proyectos ganadores es ínfimo comparado con los grandes retos que implica luchar con ambos problemas.

Por lo anterior, es necesario preguntarse, primero, qué tipo de proyectos son los más ejecutados dentro del presupuesto participativo en la Ciudad de México, y, segundo, si realmente son proyectos que están encaminados a disminuir la inseguridad y la pobreza. De

²¹ 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, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006, p. 4.

acuerdo con Héctor Tejera, el presupuesto participativo entre 2011 y 2015 fue orientado a proyectos del rubro “obras y servicios, como es la poda de árboles, la reposición de banquetas, el adoquinamiento, alcantarillas y luminarias, lo que no necesariamente significa que este sea el tipo de carencias que tienen las colonias en todos los casos, sino el rubro que la delegación está dispuesta a apoyar”.²²

Respecto al período comprendido entre 2015 y 2018, se señala que igualmente fueron los proyectos de infraestructura, servicios y obras los más solicitados, seguidos de los proyectos enfocados en la prevención del delito.²³ Para el lapso entre 2019 y 2021, la situación no parece cambiar, ya que, como se muestra en la tabla 4, los proyectos ganadores que más se registraron fueron los enfocados en obras para el mejoramiento o mantenimiento de la vía pública. Asimismo, en 2019, las cámaras de seguridad estuvieron en segundo lugar, mientras que, en 2020 y 2021, las luminarias ocuparon tal sitio.

Con todo lo anterior, se puede establecer que el presupuesto participativo en la Ciudad de México se enfoca más en subsanar problemas de equipamiento del espacio público (luminarias, cableado, drenaje y red hidráulica), así como en el mantenimiento de la vía pública (bacheo, reencarpetamiento y mantenimiento de banquetas), que en establecer proyectos enfocados en la disminución de las desigualdades urbanas que repercutan, a su vez, en la disminución de la pobreza y la delincuencia.²⁴ Esta situación lleva a la conclusión de que su diseño institucional, a pesar de ser más abierto a la participación ciudadana y estar más orientado a un sentido deliberativo y asambleario, no afecta en el tipo de proyectos ganadores, pues, en los hechos, se observa que siguen siendo mayoritariamente los mismos.

²² Tejera, *op. cit.*, p. 144.

²³ Hernández, *op. cit.*, p. 162.

²⁴ Las cámaras de seguridad son los únicos proyectos enfocados en la seguridad, sin embargo, sería necesario un estudio más puntual para determinar si efectivamente la implementación de estos proyectos conlleva a un impacto de disminución en la inseguridad y la delincuencia.

Tabla 4. Proyectos del presupuesto participativo de 2019 a 2021

Tipo de proyecto	Presupuesto participativo 2019		Presupuesto participativo 2020		Presupuesto participativo 2021	
	Número	%	Número	%	Número	%
Obras para el mejoramiento de vía pública	506	35.89	346	20.50	411	24.95
Obras para el mejoramiento de espacios privados	124	8.79	185	10.96	161	9.78
Recuperación de espacios públicos	76	5.39	48	2.84	49	2.98
Mejoramiento o mantenimiento de escuelas	20	1.42	11	0.65	7	0.43
Luminarias	109	7.73	320	18.96	297	18.03
Calentadores solares	70	4.96	121	7.17	89	5.40
Espacios deportivos	31	2.20	41	2.43	47	2.85
Mantenimiento de red hidráulica	66	4.68	99	5.86	102	6.19
Mantenimiento de parques, jardines y áreas verdes	53	3.76	87	5.15	72	4.37
Talleres comunitarios	33	2.34	73	4.32	73	4.43
Drenaje	46	3.26	62	3.67	67	4.07
Salud	9	0.64	13	0.77	9	0.55
Tinacos	56	3.97	14	0.83	23	1.40
Cableado	0	0	2	0.12	4	0.24
Poda	22	1.56	15	0.89	16	0.97
Cámaras de seguridad	189	13.40	251	14.87	220	13.36
Total	1410	100	1688	100	1647	100

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del portal del IECM.

Este hecho se puede deber, en parte, a que prácticamente en ambas leyes de participación ciudadana se establecen de antemano los mismos rubros en los cuales puede ser ejercido el presupuesto: obras y servicios, infraestructura urbana, equipamiento, prevención del delito, y actividades recreativas, deportivas y culturales,²⁵ y, aunque en la nueva ley se agrega como objetivo la inclusión de grupos de atención prioritaria, no profundiza el tema y tampoco se habla de ello en los portales del IECM donde se promueve el presupuesto participativo. En síntesis, frente a tal situación, “se deja totalmente de lado la penetración ciudadana en la definición de los temas o rubros sobre los cuales se puede aplicar dicho presupuesto (pues ya se encuentra establecido legalmente)”.²⁶

Otra posible explicación a este hecho es que la mayoría de quienes promueven los proyectos pueden ser adversos al riesgo y, por ello, prefieren proponer los que ya son conocidos y tienen un alto grado de posibilidad de ser aprobados en la valoración técnica de los órganos dictaminadores, en lugar de proponer proyectos innovadores que tal vez no serán aceptados.

Implementación de los proyectos ganadores del presupuesto participativo

La aplicación del recurso del presupuesto participativo es fundamental, pues es la etapa en la que se observan los resultados obtenidos y los alcances de cada proyecto. Sin embargo, el ejercicio de este proceso sigue teniendo poca claridad y, por ende, baja transparencia y una rendición de cuentas deficiente. En la LPCDF, la participación ciudadana después de que un proyecto ganara era más incierta, pero

²⁵En 2013 se agregó el rubro de actividades recreativas, deportivas y culturales. Véase el art. 83 de la LPCDF y el art. 117 de la LPCCM.

²⁶Hernández, *op. cit.*, p. 106.

esto se trató de modificar en la LPCCM vigente con el establecimiento de los comités de vigilancia y ejecución.

En ella se establece que, una vez pasadas las votaciones, se instala la asamblea informativa, en la que se conforman, entre los vecinos, dos comités que se encargarán de vigilar e implementar el proyecto elegido en la consulta. Por un lado, el comité de vigilancia se encargará de revisar la correcta aplicación del recurso asignado a la unidad territorial²⁷ y, por otro, el comité de ejecución dará seguimiento a la implementación del proyecto.²⁸

Si embargo, de acuerdo con las guías operativas del presupuesto participativo de 2020 a 2022, publicadas en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el recurso es gestionado por la alcaldía a través del sistema de Cuenta por Liquidar Certificada, que administra la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Esta situación lleva a que exista poco conocimiento ciudadano acerca de la licitación y gestión del dinero, lo cual provoca incertidumbre acerca del proceso de ejecución.

Aplicación de los recursos del presupuesto participativo

La LPCCM establece, en su artículo 131, que “el recurso financiero tendrá que ser entregado a los Comités de Ejecución por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas, de acuerdo con el calendario que esta Secretaría establezca”, pero, como se señaló anteriormente, ello está alejado de la realidad, ya que las guías operativas señalan a la alcaldía como la encargada de gestionarlo.²⁹

²⁷ Art. 132 de la LPCCM.

²⁸ Art. 131 de la LPCCM. Se designa a una persona representante por comité para que funja como enlace entre las autoridades y quienes habitan la unidad territorial. El proceso de selección será mediante insaculación, y en ella participa la ciudadanía que así lo decida.

²⁹ La guía operativa para 2020 y 2021 fue publicada el 7 de julio de 2021. La guía de 2022 fue publicada el 20 de mayo de 2022.

Este hecho relega a la ciudadanía a un plano de vigilancia y no de ejecución, lo cual resta capacidad democrática al ejercicio del presupuesto participativo: la capacidad ciudadana de incidencia en la ejecución del proyecto se ve reducida a procedimientos formales, dejando de lado la posibilidad de construir una participación más profunda y comunitaria.

En las guías operativas de 2020 a 2022, se establece que “la Alcaldía lleva a cabo los procedimientos de adquisición de bienes y/o contratación de servicios, así como de la obra pública que se precisan para la realización de los proyectos ganadores”.³⁰ En cambio, la ciudadanía deja de tener incidencia directa en los procesos más importantes que conllevan a la aplicación del presupuesto participativo, y, en su lugar, entran en una serie de procedimientos poco transparentes y democráticos.

De tal manera, se señala que el comité de ejecución podrá contribuir en las diversas etapas de los procesos *asistiendo* a las fases de adjudicación y contratación; *verificando* que la entrega de los bienes adquiridos y la prestación de los servicios contratados sean conforme a las condiciones contractuales, y *supervisando* que los trabajos para la ejecución de la obra pública de los proyectos ganadores se lleven a cabo.³¹ Asimismo, el comité de vigilancia se limita a *verificar* la correcta aplicación, el avance y la calidad del proyecto mediante la solicitud de informes a la alcaldía.³²

En síntesis, en los procesos de aplicación del presupuesto participativo, a la ciudadanía se le resta poder de incidencia y ejecución. En su lugar, se reduce el potencial de innovación democrática y se

³⁰ Ver: “Guía Operativa para el ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2020-2021 de las Alcaldías de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 7 de julio, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2021, pp. 9-10; “Guía Operativa para el ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2022 de las Alcaldías de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 20 de mayo, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2022, pp. 12-13.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

le designa un papel de mera supervisión o vigilancia, pero tampoco se le brindan mecanismos claros y sólidos para hacer valer dichas tareas, ya que, como se mencionó, la única figura que da seguimiento a estos procesos es la persona contralora ciudadana. Sin embargo, ésta, debido a sus características y limitaciones, tampoco puede fungir como una verdadera autoridad de supervisión y apoyo a la ciudadanía de toda una alcaldía.

Otro elemento que afecta la implementación correcta del recurso es que las reglas y la información sobre su aplicación no son asequibles para la ciudadanía en general, debido a su dispersión y su poca difusión. Este hecho incentiva la incertidumbre y el desconocimiento ciudadano en cuanto a los procesos de ejecución, licitación, transparencia y rendición de cuentas, lo cual contrasta con el resto de los procesos, que suelen ser difundidos mayormente por el IECM.

Esto puede también ser consecuencia de que no existe una autoridad centralizada encargada de la supervisión³³ de todo el proceso del presupuesto participativo,³⁴ situación que se ve reflejada en los procesos a cargo del IECM, que suelen ser mejor difundidos, más claros, democráticos y transparentes. Sin embargo, en cuanto entran las alcaldías o la Secretaría de Administración y Finanzas, la sintonía con la ciudadanía se reduce, con lo que se transforma el proceso en un tipo de “caja negra”, pues no se sabe qué está pasando con las licitaciones, con el recurso, y, finalmente, con el nivel de cumplimiento del proyecto.³⁵

³³Benjamin Goldfrank (*op. cit.*) señala que, para que el presupuesto participativo tenga éxito, es fundamental una supervisión centralizada.

³⁴De acuerdo con la LPCCM, las autoridades en materia del presupuesto participativo son siete: 1) Jefatura de Gobierno; 2) Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México; 3) Secretaría de la Contraloría General; 4) Instituto Electoral de la Ciudad de México; 5) Tribunal Electoral; 6) Congreso local y 7) alcaldías.

³⁵No existen registros sobre el nivel de cumplimiento, el avance o alcances de los proyectos ganadores del presupuesto participativo. Esta falta de información es un indicio más sobre la necesidad de consolidar una supervisión centralizada.

Los promoventes

Dentro de los procesos del presupuesto participativo, existen diferentes actores que convergen para coadyuvar a su desarrollo. Tal es el caso de las comisiones de participación comunitaria (Copaco), en las cuales se apoyan en diversas ocasiones el IECM y las alcaldías. Sin embargo, un actor clave, que no es tomado en cuenta como se debería, es el promovente, porque sus funciones desaparecen una vez que el proyecto es validado como ganador.

El registro del proyecto, la defensa en su validación técnica por el órgano dictaminador, así como su difusión entre vecinos y vecinas de la unidad territorial antes de la consulta, son procesos que quedan a cargo totalmente de los promoventes. Son ellos quienes desarrollan las ideas sobre cómo y por qué realizar dicho proyecto, pero no existen garantías para que efectivamente sean ellos quienes participen en su ejecución.

Los promoventes quedan desprotegidos, porque nada asegura que sigan vigilando, orientando, proponiendo y participando en el proceso de implementación de sus propios proyectos. No se les asigna un lugar en el comité de ejecución ni en el comité de vigilancia, ya que, al igual que la demás ciudadanía que desee pertenecer a ellos, deben participar en la insaculación. Este hecho, aunque democrático, podría llevar a que exista una deformación o una implementación deficiente del proyecto ganador en la unidad territorial si el o la promovente no es insaculado o insaculada para algún comité.

Frente a esta situación, es menester fortalecer la figura de las personas promoventes, para que puedan participar de principio a fin en la implementación de su proyecto, porque son quienes lo idean y quienes saben cómo plantearlo. De otra forma, es difícil pensar en presupuestos participativos exitosos e innovadores.

Conclusión

El presupuesto participativo de la Ciudad de México no puede ser considerado como un éxito total, pero tampoco como un fracaso, porque, a lo largo de estos años de su implementación, se ha ido transformando en un mecanismo más abierto a la participación ciudadana. Bajo el nuevo diseño, existe un fuerte sentido deliberativo, lo cual lleva a que las asambleas funjan un papel importante en la toma de decisiones ciudadanas.

Sin embargo, este sentido deliberativo se ve disminuido en la aplicación y ejecución de los proyectos, y es aquí en donde es necesario avanzar, para que la ciudadanía efectivamente pueda incidir de principio a fin en el proceso. Quizás la implementación de una supervisión centralizada podría mejorar los procesos finales de este mecanismo de innovación democrática, ya que ayudaría a tener mayor claridad sobre ellos.

También es necesario introducir una gestión de resultados en la que exista información pública y accesible a toda persona sobre los avances y resultados de los proyectos. Esto ayudaría a saber los alcances verdaderos y el impacto que tienen a nivel local, pero también a nivel estatal.

Otra conclusión que se deriva de este ensayo es que el presupuesto participativo debe analizarse pensando en los distintos procesos que conlleva, y se debe evitar su simplificación. Cada proceso engloba autoridades, actores y reglas específicas que los hacen únicos, por ello, mientras un proceso puede ser totalmente democrático, otro, como la ejecución del recurso, puede carecer de un sentido participativo y deliberativo.

La falta de certeza ciudadana en los procesos de ejecución, vigilancia y rendición de cuentas del presupuesto participativo muchas veces es reemplazada por instituciones y prácticas informales entre ciudadanía y autoridades. Sin embargo, éstas no garantizan los componentes republicanos y liberales que deben existir en un gobierno democrático.³⁶

³⁶ Guillermo O'Donnell, "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, 1996, p. 243.

Por último, sólo queda señalar que la incertidumbre provocada por la falta de reglas asequibles y una supervisión más transparente y centralizada en cuanto a la aplicación del presupuesto participativo pueden llevar a que las “relaciones Estado-sociedad se orienten hacia el debilitamiento de la justicia y legitimidad social”.³⁷ De esta manera, transitar hacia una mayor democracia en los mecanismos de innovación democrática significa que la participación ciudadana debe ir de la mano de elementos de transparencia y rendición de cuentas que refuercen y aseguren un proceso igualitario y justo.

Fuentes consultadas

ALTMAN, David, *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*, México, Siglo XXI, 2022.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, VI Legislatura, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, 2014.

BLANCO, Ismael, *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*, conferencia dentro del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.

CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, I Legislatura, “Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 12 de agosto, México, 2019.

DAGNINO, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo*, Buenos Aires, Clacso, 2007.

GARCÍA, José Guillermo, “Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana”, *Revista Mexicana*

³⁷ Susan Rose-Ackerman, “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas”, Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Siglo XXI, 2009, p. 25.

- de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 51, núm. 205, enero-abril, México, Facultad de Ciencias Políticas-UNAM, 2009.
- 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, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006.
- "Guía Operativa para el ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2020-2021 de las Alcaldías de la Ciudad de México", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 7 de julio, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2021.
- "Guía Operativa para el ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2022 de las Alcaldías de la Ciudad de México", *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 20 de mayo, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2022.
- GURZA LAVALLE, Adrián y Ernesto Isunza Vera, "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación", Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010.
- HELMKE, Gretchen y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
- HERNÁNDEZ TREJO, Ninfa, *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la ciudad de México*, tesis de doctorado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- MONTECINOS, Egon, "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 53, junio, Caracas, CLAD, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo, "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, 1996.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas", Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrup-*

ción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Siglo XXI, 2009.

SCHNEIDER, Cecilia y Yanina Welp, "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 60, núm. 224, mayo-agosto, México, UNAM, 2015.

TEJERA, Héctor, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

ZAMARRÓN DE LEÓN, Eduardo, *Modelos de democracia: los alcances del impulso participativo*, México, Instituto Mora, 2006.

CATEGORÍA 2
60 años en adelante

- Comunidades participativas y desarrollo comunitario
Victoria Andrade Granillo
- La ciudadanía como promotora de proyectos que benefician a la comunidad
Carlos Augusto Colina Rubio
- Práctica y discurso del presupuesto participativo
Alfonso Pérez Morales

Comunidades participativas y desarrollo comunitario

Victoria Andrade Granillo

Introducción

Como parte de los antecedentes de la problemática, he realizado un análisis del libro *Perspectiva Ciudadana. Informe de personas observadoras y visitantes extranjeros. Elección de las comisiones de participación comunitaria 2020 y Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021* (mencionado como Informe a lo largo del ensayo). De él intento rescatar experiencias para dar cuenta de los elementos que trata el presente ensayo, cuyo contenido abarca grandes temas y conceptos que convergen entre sí para analizar las prácticas, los retos y las perspectivas a 11 años del presupuesto participativo.

Los temas son, primero, el estado actual del presupuesto participativo a la luz del registro de personas observadoras y visitantes, que da cuenta de los resultados sobre la participación ciudadana, la organización de comités de participación ciudadana (Copaco) y de los proyectos participativos.

En segundo lugar, a partir del análisis teórico de conceptos propuestos por diferentes autores, se realizarán propuestas a manera de retos por alcanzar, y se planteará una perspectiva de lo que pudiera llegar a ser y suceder si logramos la producción de un espacio racional, constante y homogéneo —y agregaría acciones— de cómo queremos vernos en el futuro próximo en las diferentes dimensio-

nes sociales: de participación comunitaria, elaboración de proyectos comunitarios, y en la necesidad de la formación permanente para hacer realidad la propuesta. Asimismo, como ejemplo real, con base en la experiencia personal, se mencionarán aspectos de la aplicación del presupuesto participativo en la colonia Portales, de la alcaldía Benito Juárez.

Problemática

Los siguientes conceptos tratados por los diferentes autores muestran con claridad las acciones que las autoridades y la ciudadanía hemos desempeñado para cumplir con las políticas de participación ciudadana, así como los elementos que se han considerado para llevar a cabo dicha participación; sin embargo, como podremos ver, de acuerdo con el informe de personas expertas, varios rubros aún no cumplen los lineamientos para llevar a cabo una verdadera participación. Estos rubros serán mencionados como problemáticas, para señalar, a la luz de distintas voces, los retos pendientes para llegar a lo que tenemos como perspectiva, como nos gustaría vernos en el futuro próximo.

La *cultura cívica*, de acuerdo con el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), es "...el modo en el que, desde un punto de vista normativo, deberían actuar las y los ciudadanos en una democracia y en un régimen político dados, esperando que el ciudadano democrático sea parte activa de la política y se sienta implicado en ella".¹ Por su parte, de acuerdo con la diputada Margarita Saldaña Hernández, *la participación* "...permite, además, ejercer la ciudadanía en diferentes espacios; por ello, es importante fomentarla y ligarla

¹IECM, *Cultura cívica*, México, IECM, s/f, en <<https://www.iecm.mx/cultura-civica/>>.

a todos los procesos para la construcción del *bien común*".² Así, "la participación ciudadana es un mecanismo social que funciona para el desarrollo local, además de promover una democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno".³

La *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), en el artículo 3, describe que "la participación ciudadana es el conjunto de actividades a través de las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades...".⁴

Para evaluar las acciones que emanan de tal derecho, el IECM organizó la participación de personas observadoras y visitantes extranjeras en la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021, cuyas evaluaciones quedaron plasmadas en el Informe ya mencionado, dirigido, sobre todo, a las y los habitantes de la Ciudad de México, a fin de generar un "interés permanente [...] mediante mecanismos ciertos y verificables, que les muestre lo importante que es su participación en este proceso de toma de decisiones, elemento central de la democracia, así como en la prosperidad y el bienestar de sus comunidades".⁵ En el informe de observadores y visitantes encontramos temas, conceptos, análisis y resultados centrales para tratar los retos y formar perspectivas del presupuesto participativo.

² Margarita Saldaña Hernández, *Iniciativa que reforma la fracción II del artículo 160 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, México, Congreso de la Ciudad de México, 2021, p. 2, en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9161c9b8850ee237409726dc982321a16d5d5d5a.pdf>>.

³ IECM, *Participación ciudadana*, México, IECM, s/f, en <<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/>>.

⁴ *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUADADANA_DE_LA_CDMX4.pdf>.

⁵ IECM, *Perspectiva Ciudadana. Informe de personas observadoras y visitantes extranjeros. Elección de las comisiones de participación comunitaria 2020 y Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*, México, IECM, 2020, p. 11, en <<https://www.iecm.mx/www/redobservacion/assets/files/Perspectiva-Ciudadana20201.pdf>>.

Sobre los proyectos y el presupuesto participativo

En primer lugar, en el Informe se da un puno de vista acerca de quienes integran los órganos dictaminadores, que determinan la viabilidad y factibilidad de los proyectos del presupuesto participativo. Dice: “El sistema actual para la elección de los órganos dictaminadores podría tener buenos resultados en teoría, pero al hacerse con tiempo reducido parece que no fue el idóneo”.⁶

Asimismo, Rosa Ynés Alacio García, observadora del proceso, refiere:

Históricamente se han presentado proyectos inviables, tal como la búsqueda por recuperar un espacio que legalmente pertenece al gobierno federal. Estas experiencias de inviabilidad llevaron a conciliar el visto bueno de los funcionarios de las alcaldías a partir de una evaluación conjunta, en la que el grupo de ciudadanos especializados trabajaron juntamente con las autoridades de cada alcaldía en la selección de proyectos viables para contender por el presupuesto participativo 2020 y 2021 de cada unidad territorial [...] El área de oportunidad del Instituto consiste en tener una comunicación sólida con la ciudadanía acerca de la viabilidad de proyectos de presupuesto participativo.⁷

Por su parte, Jorge Serrano, observador ciudadano, coincide en que es necesario encontrar la manera de que las alcaldías no promuevan, por medio de sus enlaces, que la ciudadanía registre proyectos de acciones que están incluidas en programas de gobierno, pues ello desvirtúa la naturaleza del presupuesto participativo y habla de una baja calidad de las propuestas.⁸

Para evitarlo, y ya que la mayoría de las personas se siguen identificando con acciones que corresponde realizar a las alcaldías (bacheo, alumbrado público, seguridad pública, entre otras), la Pla-

⁶ *Ibid.*, p. 26.

⁷ *Ibid.*, pp. 54-58.

⁸ *Ibid.*, p. 101.

taforma Misión México Observa sugiere ejecutar estrategias de difusión que permitan “proponer proyectos con los que [la ciudadanía se refleje], privilegiando las propuestas realmente innovadoras y que generen identidad en la comunidad”.⁹ Esta advertencia la realiza, porque encontró que hubo muchos proyectos del 2021 que fueron idénticos a los propuestos para 2020, y que la mayoría son respecto a rubros que le corresponde atender a las alcaldías.

Sobre la participación ciudadana

En su reporte, Javier Segura menciona que, aunque la participación ciudadana en las elecciones fue de menos de 5 % del padrón electoral, el programa tiene fortalezas, como la “participación de la ciudadanía en temas que le atañen, conocedora de las carencias de su comunidad, ya que tiene el contacto directo con esas necesidades y, por lo tanto [puede] proponer proyectos que la beneficien”.¹⁰

El *Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México 2017* señala que, en el caso del presupuesto participativo, 46 % de las personas encuestadas manifestó conocerlo, mientras que 61 % afirmó que no había participado en ninguna consulta ciudadana.¹¹

Es evidente el bajo porcentaje de participación registrado en cada elección de los órganos de representación comunitaria y consulta de presupuesto participativo, a pesar de que se han incorporado importantes vías para participar, como la posibilidad de votar y opinar vía Internet. Basta decir que, en la edición de la Consulta 2020-2021, la participación ciudadana fue de 5.6 % de la lista nominal que, comparado con el porcentaje de 2014, 11.95, o 2017, 10.87, disminuyó alrededor de 50 %.¹²

⁹ *Ibid.*, 135.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 32-33.

¹¹ IECM, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México*, México, IECM, 2018, p. 35, en <<https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2018/11/InformeCDMX.pdf>>.

¹² IECM, *Perspectiva Ciudadana. Informe...*, p. 84.

La Misión de Expertos Internacionales destaca como aspecto significativo “el desarrollo de estos ejercicios de democracia participativa, pues permite que sea la ciudadanía la que decida, mediante los presupuestos participativos. Se pudo constatar una baja participación en las mesas observadas, que rondó 5 % de la lista nominal de la Ciudad de México”.¹³

Ollin, Jóvenes en Movimiento, A. C., describe que “El Instituto Electoral de la Ciudad de México instaló módulos en lugares específicos de las alcaldías para incentivar que más vecinos acudieron [sic] a plasmar sus proyectos. Dicha estrategia fue muy positiva y bien recibida, ya que se visibilizó el mecanismo de participación ciudadana y se logró el objetivo de incrementar los registros de propuestas...”.¹⁴

Análisis de resultados de la elección de las Copaco 2020 y 2021

Carlos de la Cruz Hernández, de Misión México Observa, comenta que la LPCCM establece “...20 mecanismos e instrumentos de democracia directa, democracia participativa y de gestión [...] Entre los instrumentos de democracia participativa se encuentran las **comisiones de participación comunitaria (Copaco)** y el presupuesto participativo”.¹⁵

Las Copaco tienen el propósito de representar los intereses colectivos de quienes habitan cada unidad territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover soluciones a las demandas y propuestas de sus vecinos y vecinas. De acuerdo con el Informe, el artículo 83 de la LPCCM señala que las Copaco deben integrarse por nueve personas, cinco de distinto género a las otras cuatro. Sin embargo, en algunas unidades territoriales existió poco interés por presentar

¹³ *Ibid.*, p. 125.

¹⁴ *Ibid.*, p. 91.

¹⁵ *Ibid.*, p. 62.

candidaturas, lo cual provocó que sólo 57.30 % de las Copaco estuvieran completas, mientras que 14 % tendrán 8 o 9 integrantes y 23.32 % de una a cinco personas.¹⁶ En la colonia Portales, sólo se conoce a una sola persona en la Copaco. Tal escasez de candidaturas da cuenta del déficit de confianza que la ciudadanía tiene en estos órganos de representación.

Por ello, Ollin, Jóvenes en Movimiento, A. C., considera que se deben generar materiales y campañas didácticas permanentes, con contenidos concretos y claros, para que la población conozca qué son, qué hacen y cómo pueden contribuir las Copaco al mejoramiento de la comunidad. Asimismo, se debe generar una nueva estrategia para lograr una mayor y mejor participación que contribuya al fortalecimiento de la confianza ciudadana.¹⁷

Por su parte, Jorge Serrano, de Tendiendo Puentes A. C., comenta que:

[persiste la apatía por parte de] la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas por ejercer su opinión acerca del presupuesto participativo o de pertenecer a un órgano de decisión vecinal mediante las hoy llamadas Copaco. Se hace necesario que el IECM identifique nuevas formas de motivar a las nuevas generaciones (adolescentes y jóvenes) a que se interesen y participen, así como generar incentivos para que las personas elegidas ejerzan a cabalidad su función.¹⁸

Educación cívica y construcción de ciudadanía

Sobre la propuesta de educación ciudadana, Ollin, Jóvenes en Movimiento A. C., propone que:

aprovechando las instancias dadas por la misma *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, [se debe] ampliar y

¹⁶ *Ibid.*, p. 83.

¹⁷ *Ibid.*, p. 94.

¹⁸ *Ibid.*, p. 101.

reforzar la promoción de la educación cívica en las instancias participativas y ampliar la difusión] acerca de qué son los presupuestos participativos y qué beneficios generan a la comunidad...¹⁹

Asimismo, consideran que:

...los esfuerzos que hace el Instituto Electoral de la Ciudad de México para dar a conocer la existencia de mecanismos para el ejercicio de la democracia directa y participativa son, a todas luces, insuficientes y nada atractivos para la población en general, por lo que un acercamiento sostenido, eficaz y eficiente, mediante foros informativos de carácter regular y permanente, se hace necesario si se quieren generar procesos que cuenten con la participación activa de la ciudadanía [...] La importancia de la certeza en las acciones, orientadas a fomentar la educación cívica y el acceso de la ciudadanía a las herramientas democráticas, debe ser uno de los ejes rectores en la actuación del Instituto Electoral de la Ciudad de México.²⁰

Por su parte, la Misión de Acompañamiento de Expertos Internacionales sugiere:

...poner especial atención al tema de la participación [...] Tener en consideración las posibles medidas tendentes a la reducción del abstencionismo, por ejemplo, la realización de campañas de educación cívica y el reforzamiento de los medios de información dirigidas a que el votante conozca acerca del proceso electoral y la disponibilidad de mecanismos para su efectiva participación [y] reconoce la importancia clave que tiene la educación para una cultura cívica y su importancia para contribuir al incremento del interés y la participación de la ciudadanía en los procesos de democracia participativa.²¹

¹⁹ *Ibid.*, p. 95.

²⁰ *Ibid.*, p. 96.

²¹ *Ibid.*, pp. 111-112.

Como se puede observar, de acuerdo con las opiniones de personas expertas y visitantes, la participación social acerca de los proyectos, el presupuesto y las Copaco es baja, apenas 5 %, y refieren que los proyectos no son originales de la ciudadanía, pues están ligados a obras que le corresponde realizar a las alcaldías.

El Informe, entonces, habla de la importancia de examinar estos temas a la luz de la LPCCM, de la voz de personas que teorizan y hacen recomendaciones, de personas expertas que dan su opinión y, con base en todo ello hace sugerencias para mejorar las acciones de la participación ciudadana, los ejercicios de elaboración de proyectos y el presupuesto participativo.

Desarrollo

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México

Antes de continuar, citaremos brevemente algunos artículos de la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM) que definen y resaltan la importancia de los conceptos que retomaremos para ser analizados, tales como *participación comunitaria*, *participación ciudadana*, *proyectos y recursos*.

Sobre el concepto de *participación comunitaria*, el artículo 3, fracción v de dicha ley, la describe como el:

...conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas. Se encuentra unida al desarrollo territorial de una comunidad y tiene como eje el mejoramiento de las condiciones de vida en la misma. Los problemas de la comunidad pueden ser resueltos de manera endógena, sin requerir la iniciativa de entes externos. Las soluciones se ajustan a su entorno porque surgen del consenso de sus miembros.

Asimismo, el artículo 5, fracción B inciso I especifica que el primer eje rector de la ley será la capacitación y la formación para la ciudadanía plena. Por su parte, el artículo 15 especifica que las autoridades están obligadas a garantizar la participación, para lo cual deberán promover cursos de formación de participación ciudadana.

El artículo 78 menciona que la asamblea ciudadana tiene las atribuciones de fomentar la democracia, la formación cívica y la participación ciudadana en la unidad territorial de la que forma parte, así como promover la organización democrática y colectiva para la toma de decisiones comunitarias y la resolución de problemas.

El artículo 116 define el presupuesto participativo como:

...el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.

Al respecto, el IECM conformó grupos de personas expertas que ayudan a analizar la viabilidad de cada proyecto inscrito para formar parte del ejercicio de elección vecinal.

El artículo 117 dice que el presupuesto participativo deberá ser orientado al desarrollo, la convivencia y la acción comunitarias, a la reconstrucción del tejido social, a la solidaridad entre las personas, sean vecinas o habitantes, y sus recursos se usarán para mejorar espacios, realizar obras y dar servicios, actividades recreativas, deportivas y culturales.

Respecto a la supervisión del presupuesto participativo, el artículo 131 menciona que existe un comité de ejecución obligado a dar seguimiento al proyecto; mientras que el artículo 132 menciona que el comité de vigilancia se encargará de verificar la correcta aplicación de los recursos. Ambos comités tendrán la obligación de informar a la ciudadanía de los avances de las obras.

Finalmente, el artículo 184 refiere a la construcción de ciudadanía, y la define como un conjunto de prácticas que tienen el fin de reconocer los derechos y deberes, así como los valores cívicos de las personas, de modo que participen en la toma de decisiones y convivan de manera solidaria, respetuosa y tolerante. Esta manera de vivir la ciudadanía se fortalece a través de la capacitación y la participación.

Aterrizando estos conceptos en la realidad, contrario al número de integrantes que deberían tener las Copaco, en la colonia Portales sólo se conoce a una persona, pero no desarrolla acciones de información ni de educación cívica, como lo establece el artículo 84 de la LPCCM ni realiza reuniones bimestrales o no se sabe que lo haga, como lo estipula el artículo 88. Asimismo, no promueve la participación ciudadana y no consulta a las personas habitantes de la unidad territorial.

Por otro lado, no se aprovechan los recursos provenientes de presupuestos participativos anteriores y, como ejemplo de ello, la sala de usos múltiples del puente de Municipio Libre se encuentra cerrada desde el mes de mayo de 2022.

Con estos antecedentes, y de acuerdo con lo estipulado en esta ley y la evaluación y opinión de las personas expertas, observaremos la importancia de llevar a cabo las propuestas, así como los retos por cumplir para que se dé el ejercicio completo de la participación ciudadana.

La formación para la ciudadanía democrática

La ubicación del individuo en la sociedad a través de su condición de ciudadano o ciudadana ha sido uno de los fines esenciales de la educación moderna para una sociedad democrática. La adopción del sistema democrático en diversos países hace que en ellos crezcan esperanzas de progreso centradas en la ciudadanía.

Un reto esencial de nuestro tiempo reside en preservar el valor del individuo, al tiempo que preserve las relaciones estrechas con sus

semejantes. Una forma de percibirse a sí mismo en relación con las demás personas es la identidad. *La ciudadanía* implica definir al individuo como sujeto y verlo en relación con los demás. Es preciso dar sustento a una forma de ser y estar con los demás que se va formando en la vida cotidiana y en todo momento.

La educación para la ciudadanía es toda una visión de cómo debe pensarse, diseñarse y desarrollarse un individuo para la reconstrucción y mejora de la sociedad. La educación puede colaborar en la construcción del ciudadano y la ciudadana, estimulando las condiciones para el ejercicio activo y responsable de su papel como integrantes de la sociedad.

Un papel importante del IECM es tomar parte de lo que en adelante será nombrado *formación ciudadana*, como lo recomienda la LPCCM y los y las observadoras expertas, considerando que la educación para la ciudadana y el ciudadano adultos debe ser permanente durante toda la vida. Al respecto, Jacques Delors escribe:

...durante toda su vida el individuo aprende en el espacio social de la comunidad a la que pertenece [...] en este caso la educación se basa en la voluntad de convivir y fundar la cohesión del grupo en proyectos comunes...la comunidad debe asumir la responsabilidad de la educación de sus miembros, ya sea mediante el diálogo o impartiendo directamente una parte de esa educación en el marco de prácticas extraescolares, la cual es requisito indispensable de una verdadera participación en la vida de la comunidad.²²

De ese modo, podemos pensar en instituciones abiertas y no cerradas, como las escuelas o los centros comunitarios ya existentes y no aprovechados, como espacios donde que se cree la conciencia y la convivencia comunitaria y social.

De acuerdo con Giroux,²³ educación, cultura, democracia y ciudadanía son construcciones en las que podemos intervenir, seleccio-

²² Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro*, México, UNESCO, 1997, p. 115.

²³ Henry Giroux, *Sociedad, cultura y educación*, Madrid, Miño y Dávila, 1999.

nando contenidos y ordenando las prácticas en una determinada dirección. No sólo se debe ver a la escuela como nutriente de la democracia, sino como espacio social a escala reducida de la comunidad, donde se actúa en el plano de la organización de las relaciones con el entorno y las prácticas cotidianas. La ciudadanía proporciona un marco de normas y valores, mientras que la educación selecciona adecuadamente objetivos y contenidos, y realiza prácticas coherentes con el sentido de ciudadanía democrática.

Así, siguiendo a Cullen, educar para ejercer un juicio moral y la participación democrática, para el cuidado de sí mismo y del otro, es resultado de una larga historia de la educación como proceso de socialización mediante el conocimiento. La educación es condición indispensable para la inclusión social de los individuos como un sujeto que cuenta, como ser político, como persona productiva.²⁴

La ciudadanía como narrativa para la educación cobra su vigencia ante la necesidad de fortalecer los espacios públicos donde los individuos se sientan actores comprometidos y arraigados, ante el deterioro de las relaciones sociales en las grandes ciudades, la aparición de la violencia y la marginación, la destrucción de las redes solidarias —sustituidas por el individualismo—, la pérdida de los lazos familiares, la falta de canales de comunicación entre la ciudadanía y la clase política. Desde la perspectiva de la democracia participativa, es más evidente que la educación es condición de la inclusión social, la cual tiene una vertiente emocional, cuando el individuo se siente como sujeto creador, libre y autónomo.

Luego, hablar de educación no sólo significa ir a la escuela; en la condición de adultos, es referirse a la educación permanente, la educación a lo largo de toda la vida, la que se comparte entre unos y otros a base de conocimientos y experiencias vividas. Hablar de educación o, más bien, de *formación*, significa construir los espacios

²⁴ Carlos Cullen, *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro*. Argentina, Novedades educativas, 1996, p. 19.

en donde se den los encuentros de personas mayores que tienen la necesidad de diálogo constructivo, cooperativo y participativo para solucionar problemáticas relevantes de su comunidad.

Una propuesta de este ensayo es aprovechar los espacios disponibles en las alcaldías, colonias o barrios para fomentar los encuentros de convivencia entre personas adultas: proyectar conferencias referentes a los temas de la ciudadanía democrática, propiciar reuniones para resolver problemáticas locales, abrir espacios para la formación ética y ciudadana, para la educación o formación permanente y certificada, de acuerdo con sus necesidades. Esto es ver a la *ciudadanía como proyecto de cultura social*.

En la idea de ciudadanía el sujeto se crea, crece y ejerce como actor social, y las relaciones con otros seres tienen las características básicas de realizarse con carácter público, tener la esfera social como espacio de relación, y ser ejecutadas bajo su forma democrática. Reconocerse como ciudadano o ciudadana tiene las prerrogativas de desempeñarse en la sociedad y obtener el respeto de las demás personas. La vida en sociedad obliga a plantear reglas para vivir con otros en un espacio público mantenido por el diálogo y la persuasión, y no por la violencia.

Al trasladar estas teorías a la práctica, con base en la participación entre las personas integrantes de comités y proyectistas, es notorio que en la colonia Portales no hay convivencia, sino competencia, disputa, tal vez motivada por la forma de participar, que fuerza a conseguir votos y a ser “participativos” pero sólo con las autoridades y no entre la ciudadanía para mejorar la comunidad.

Un reto en pro de la participación democrática sería generar un texto de cultura cívica normativo y propositivo, disponible para todos y todas, que sirva para integrarse a la sociedad ejerciendo la ciudadanía; el estudio y la puesta en práctica de su contenido tendría que estimular gradualmente la autonomía de los sujetos. Entre los posibles temas que abarcaría, están los siguientes:

- Capacidades para la participación ciudadana.
- Marco de referencia de la comunidad.
- Comprensión de la cultura propia y apertura a otras.
- Construcción de vínculos sociales (microespacios de relaciones sociales constructoras).
- Capacidades para la participación social: predisposición a la tolerancia frente a la cultura ajena; apertura hacia otras personas; colaboración; lealtad a los compromisos; sinceridad; habilidades para el diálogo; racionalidad para los intercambios y la toma de decisiones en asuntos públicos.
- Fomento del sentido de identidad dentro del espacio público (tener una identidad enraizada en el compromiso con otros).
- Reglas para resolver conflictos basadas en el diálogo y la negociación.
- Derechos individuales y derechos colectivos.
- Obligaciones con las demás personas.
- Importancia del bien común.
- Democracia participativa y diálogo para construir el bien común.
- Comunidad en torno a valores compartidos.

La propuesta se puede traducir en desplegar un ambicioso programa formativo que desarrolle actitudes y valores para el adecuado conocimiento de sí y de las demás personas. Tal formación generaría que se compartan determinados rasgos, cualidades y frutos culturales, que se creen comunidades en torno a hábitos, valores y significados en común, el respeto algunas normas de convivencia y el ejercicio de la comunicación.

De acuerdo con Cullen,²⁵ enseñar ciudadanía es enseñar saberes específicos que permitan contar con principios para la construcción de una participación democrática. Asimismo, es necesario que se aprendan los modos de compromiso solidario con proyectos comu-

²⁵ *Op. cit.*, pp. 37-38.

nes. El tema de la ciudadanía, en tanto convivencia organizada, permite a cada persona juntarse racionalmente con otras para realizar acciones coordinadas en vista del bien común. La democracia también tiene que ver con los modos de comprenderse en la vinculación de unos con otros. Una buena convivencia es aquella que logra buenos resultados, poder dialogar responsablemente no sólo con personas expertas, sino entre ciudadanos y ciudadanas.

El mismo Cullen plantea otros temas para un currículum de formación ética y ciudadana: el diálogo argumentativo para defender las propias posiciones y para comprender las opciones diferentes; la autorreflexión y autoevaluación, en función de medir el grado de coherencia consigo mismo de lo que se va logrando; la autoestima, discutir el valor de la persona y sus relaciones con la posibilidad de crear, criticar y buscar la felicidad; los derechos humanos, los valores universalmente aceptados, la dignidad y la autonomía que definen la personalidad moral; y, yo agregaría, el sentido de comunidad.²⁶

Como propuesta institucional a futuro, podría existir un área educativa dentro del IECM que hiciera posible la formación de, por lo menos, las personas que ya se encuentran participando en procesos democráticos ciudadanos.

La construcción de los proyectos comunitarios

Otro reto de la participación ciudadana podría ser lograr la planeación y puesta en marcha de proyectos comunitarios y no sólo de carácter individual, pues actualmente no se invita a la ciudadanía a organizarse para proponer colectivamente, sino sólo a título personal. Si desde el planteamiento de los proyectos se buscara el consenso de vecinas y vecinos, la discusión de prioridades, las necesidades, las tareas o acciones pendientes en la comunidad, se lograría que la ciudadanía se sintiera

²⁶ *Ibid.*, pp.104-109.

identificada, y luego participaría también en la ejecución de los proyectos, que sentiría como suyos.

La formación de una ciudadanía democrática participativa es la formación de un sujeto social pluralista, capaz de respetar las diferencias, de dialogar con razones, dirimir los conflictos, buscando consensos y respetando los disensos. El pluralismo es la posibilidad de compartir proyectos comunes con quienes piensan diferente, acordando las formas de resolver los disensos. Es posible aprender la convivencia pluralista como algo más que la mera tolerancia del diferente. Es también plantear la necesidad de construir y compartir proyectos comunes por razones de mayor peso que el bien individual.

Sin embargo, los proyectos que se han propuesto y llevado a cabo en la colonia Portales han sido individuales, con el seguimiento de un comité de vigilancia, el cual entra en conflicto con el proyecto ganador por sus funciones.

Para Batten,²⁷ en su teoría de la organización, ponerse de acuerdo no es pérdida de tiempo, sino la verdadera textura del desarrollo de la comunidad. Menciona que se tiene que desalentar a las pocas personas entusiastas de actuar por su cuenta, y atraerlas al proceso de elegir, planear y hacer. De este modo, la gente aprende a resolver sus problemas de vida comunal sobre bases sólidas y permanentes, por las cuales la comunidad se fortalece y mejora gracias a un trabajo común para el bien común.

Los comités de comunidad deben ser estimulados a organizar actividades conjuntas, como horas sociales, en las cuales se juntan a integrantes de los diferentes grupos para que desarrollen sentimientos amistosos. Tal situación contribuye a unir a la comunidad alrededor del trabajo de proyectos cuyo desarrollo es demasiado grande para que lo aborde una sola persona o un solo grupo por sí mismo.

²⁷Thomas Reginald Batten, *Las comunidades y su desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 61.

Para que el trabajo en el proyecto sea realmente eficaz, la gente debe adoptarlo como cosa propia. Asimismo, las reuniones en los espacios de la comunidad, el uso de los recursos materiales existentes (como las salas de usos múltiples), proporcionan a la población oportunidades de cantar, dedicarse a pasatiempos, bailar.

La formación de verdaderas comunidades participativas

Otro desafío de la democracia es la conformación de verdaderas comunidades participativas. De acuerdo con Ander Egg,²⁸ una comunidad es un conjunto de personas que habitan un espacio geográfico delimitado, cuyos miembros tienen conciencia de pertenencia o de identificación con algún símbolo local y que interaccionan entre sí, operando en redes de comunicación, intereses y apoyo mutuo, con el propósito de alcanzar determinados objetivos, satisfacer necesidades, resolver problemas o desempeñar funciones a nivel local.

Sin embargo, la experiencia de la Ciudad de México, y específicamente de la unidad territorial Portales, hace evidente que en la capital se forman comunidades locales sólo por los límites geográficos, pero no por la interacción, no por compartir intereses, no por el apoyo mutuo para alcanzar determinados objetivos, o por la ayuda colectiva para satisfacer necesidades o para resolver problemas. Las funciones que se desempeñan a nivel local, como elaborar y ejecutar proyectos o formar comités, se realizan individualmente, muy poca gente las conoce, no se sabe lo que hacen las personas responsables de ellas. De este modo, los recursos tienen un destino incierto, no se aprovechan de manera abierta ni óptima, y no se informa a la comunidad sobre su uso, tal como fue el caso de los últimos dos presupuestos participativos.

²⁸ Ezequiel, Ander Egg, *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, Lumen/Humanitas, 1998.

El IECM comparte la responsabilidad del desafío, y, entre las acciones que podría realizar, está reunir a su personal con la ciudadanía de las unidades territoriales, de modo que les ayude a organizarse, a conformar incipientes comunidades participativas, con verdadero sentido de comunidad, que compartan intereses y necesidades, que elaboran proyectos comunitarios y no individuales, tal como lo sugiere la LPCCM y las personas observadoras y especialistas, de modo que los recursos públicos sean bien aprovechados.

Tal personal sería parte de lo que llamaremos *personas formadoras de calle*, adaptación del término utilizado por Marchioni, *educadores de la calle*.²⁹ Estas personas se distinguirían por dedicarse a la formación de personas adultas, y su papel podría ser importante para los procesos comunitarios. Asimismo, personas de la comunidad sin título profesional pero con grandes aptitudes podrían sumarse a la labor de educación cívica encabezada por el IECM.

Lo importante es desarrollar estas funciones, como ya se sucede en ocasiones, fuera de la institución, en los puntos de encuentro ciudadano, lugares abiertos a las múltiples necesidades de la comunidad. Con ello se esperarían nuevos procesos comunicativos y de relación entre el personal profesional y la ciudadanía de las unidades territoriales, pues, siguiendo las ideas de Andrade,³⁰ es en estos puntos donde tenemos que establecer las relaciones con grupos y personas que pueden participar en el proceso comunitario.

De acuerdo con lo propuesto por Flores y Javiedes,³¹ el desarrollo de la comunidad se visualiza como una forma de sensibilizar y motivar a la gente para que participe en la solución de sus propios problemas, los que están a su alcance, e implica un sentido de comu-

²⁹ Marco Marchioni, *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*, España, Editorial Popular, 1999.

³⁰ Victoria Andrade Granillo, *La participación comunitaria para la obtención de mejores condiciones de vida*, tesis de maestría, Puebla, Centro Internacional de Prospectiva y Altos Estudios, A. C., 2003, p.39.

³¹ Bertha Georgina Flores Mercado y María De la Luz Javiedes, "Procesos psicosociales y participación", *Revista internacional de psicología social*, julio-diciembre, México, 2002.

nidad, pues los ambientes agresivos influyen en sentido contrario, desincentivando lo colectivo. La participación puede entenderse, entonces, como un comportamiento grupal respecto a un problema reconocido como tal, cuya solución no depende de acciones individuales, sino de la acción conjunta. Uno de los efectos esperados al crear comunidad es que los individuos, al percibirse como miembros de un grupo, se comprometen para realizar acciones sociales y participan conjuntamente para provocar cambios en su realidad social.

Respecto a la realidad del presupuesto participativo de la Ciudad de México, es evidente la falta de organización de la comunidad, tanto para el planteamiento de proyectos comunitarios como para su selección en el proceso de opinión, su posterior aplicación, y el seguimiento y aprovechamiento de los recursos.

En el presupuesto participativo se esperaría la acción amplia de quienes desarrollan proyectos, quienes integran los comités, quienes votan; sin embargo, en la realidad es mínimo el número de personas implicadas, como lo señalan las descripciones en los registros de las personas observadoras de los procesos de votación para la selección de proyectos.

Por eso se señala la importancia de la formación y organización de verdaderas comunidades participativas, con la expectativa de lograr, parafraseando a Paulo Freire, una verdadera democracia, caracterizada por una gran dosis de conciencia que permita a las personas examinar sus problemas individuales y los que tienen en común con otras personas. La superación de la inexperiencia democrática por una nueva experiencia de participación, dirigida hacia la transformación de la realidad, supone un acuerdo entre la base y la representación a lo largo del proceso de intervención social.

La optimización de los recursos

Un último desafío del presupuesto participativo y la participación comunitaria podría ser optimizar el uso de los recursos que se tienen

disponibles. En este sentido, una de las opiniones comunes entre las personas expertas en el tema es que las obras que se proyectan, en realidad, corresponden a acciones que de por sí deberían realizar las alcaldías y pagar con los recursos corrientes de su presupuesto anual, y no están pensadas por la comunidad para mejorar sus condiciones sociales, como plantea la ley que rige al presupuesto participativo. Esto ya significa un mal uso del programa.

Además, tal situación repercute en que muchas de las construcciones realizadas con el presupuesto participativo, como salas de usos múltiples, no se han aprovechado de manera óptima para lo que fueron creadas, y algunas se cierran a la comunidad que supuestamente debería utilizarlas en reuniones, pláticas, actividades diversas. Asimismo, la comunidad no sabe ni en qué momento se obtuvieron ni cómo se aplicaron los recursos, a pesar de que la LPCCM plantea que el porcentaje del presupuesto destinado al presupuesto participativo, primero, debería ser utilizado para que la ciudadanía optimice su entorno, para el desarrollo comunitario, la convivencia y la acción colectiva, y, luego, debería ser supervisado, darle seguimiento a los proyectos a través de los comités de vigilancia, verificar la correcta aplicación del dinero público por parte de los comités de ejecución.

Al respecto, existen dos tipos de comunidades definidas por su tipo de interacción: comunidades cerradas, cuyas relaciones con el mundo exterior son mínimas, y comunidades abiertas, que pertenecen a un complejo regional de comunidades y cuyo desarrollo depende de la armonía que guardan con el desarrollo de la región en aspectos económicos, sociales y culturales. En la Ciudad de México, las comunidades aún se encuentran cerradas, pues no tienen participación interrelacionada ni a nivel local, entre habitantes de las unidades territoriales, ni a nivel entidad. De este modo, no se plantean ni desarrolla proyectos que repercutan en la vida local y estatal, ni se verifica el uso óptimo de los recursos asignados, pues se carece de la conciencia de que el desarrollo de una comunidad repercute tanto en el bienestar de sus habitantes como en el de quienes habitan otras comunidades.

Conclusiones

Como podemos ver, a la luz de la opinión de personas expertas y observadoras, los proyectos del presupuesto participativo 2020-2021 no han sido del todo auténticos, pues, primero, su determinación parece influenciada por las autoridades (incluso por personas trabajadoras del IECM), luego, atienden actividades que le corresponden a las alcaldías y no las necesidades de la ciudadanía de la localidad o la comunidad, y, por ello, no son conocidos por quienes habitan las unidades territoriales. Esto es producto de la falta de organización y participación de la comunidad.

Asimismo, los datos muestran que la participación ciudadana en los procesos de consulta y opinión congregan tan sólo a 5% del padrón electoral y, respecto a las Copaco, se nota que no hay interés de la población para postularse para la votación, al grado de que algunas no llegan al número de integrantes que deberían tener de acuerdo con la LPCCM.

La mayoría de las personas expertas y observadoras concuerdan en que, para solucionar estos problemas, debe existir tanto una mayor difusión de los procesos de participación como una propuesta de educación ciudadana, propuestas con las que coincide la posición de este ensayo y que están, además, sustentadas en lo que de por sí mandata la LPCCM.

Para finalizar, se presenta una tabla que contiene un resumen de lo que, tanto las personas observadoras y expertas en la participación ciudadana, como la LPCCM y la autora de este ensayo, mencionamos como retos o desafíos del presupuesto participativo, así como la perspectiva tras aplicar diversas soluciones a cada uno de ellos.

4.1. Esquema de retos y prospectivas del presupuesto participativo

Tema	Problemática o diagnóstico	Reto	Prospectiva
1. Formación para la ciudadanía democrática	Sólo participó 5 % de la lista nominal. La ciudadanía no conoce ni participa en los procesos del presupuesto participativo. No ejercen su derecho a la participación ciudadana.	Lograr un esquema de formación permanente de la ciudadanía. Contar con un currículum de educación ciudadana permanente.	Mayor convivencia, cohesión de grupo para la construcción de proyectos comunes, resolución de problemas comunes, Contar con un área educativa en el IECM
2. Construcción de proyectos comunitarios	Los proyectos no son comunitarios sino individuales, y corresponden a acciones que son obligaciones de las alcaldías.	Lograr la construcción de proyectos comunitarios.	Proyectos comunitarios consensuados, surgidos de las necesidades de la localidad, para lograr el bien común y la participación en su desarrollo.
3. Formación de verdaderas comunidades participativas	Sólo participó 5 % de la lista nominal. Si no se participa en la selección, mucho en la resolución de problemas comunes o comunitarios.	Lograr, con la integración de la comunidad, una conciencia e identidad ciudadana que ayude a lograr la participación en actividades de beneficio común.	Interacción, convivencia y apoyo mutuos entre integrantes de las unidades territoriales, para satisfacer sus necesidades, resolver problemas y desempeñar funciones a nivel local.
4. Organización de comunidades participativas y personas formadoras de calle	Los proyectos se elaboran de manera individual y no participativa. La comunidad no se organiza para el reconocimiento, la elaboración o la aplicación de los proyectos que deberían ser comunitarios.	Formación de la comunidad participativa. Contar con personas formadoras de calle. Organizar verdaderas comunidades participativas. El IECM debe cumplir el importante papel de ser promotor de los procesos comunitarios.	Una comunidad que comparte intereses y necesidades, y elabora proyectos para el bien común. Comunicación entre profesionales y la comunidad para su desarrollo. Práctica de una verdadera democracia traducida en participación.
5. Optimización de los recursos	A nivel comunitario no se sabe de la aplicación del presupuesto actual. No se aprovechan los recursos de manera óptima.	Lograr generar información para que la ciudadanía dé seguimiento a los recursos.	Confianza en las representaciones por parte de la ciudadanía y una mayor participación.

Fuentes consultadas

- ANDER EGG, Ezequiel, *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, Buenos Aires, Lumen/Humanitas, 1998.
- ANDRADE GRANILLO, Victoria, *La participación comunitaria para la obtención de mejores condiciones de vida*, tesis de maestría, Puebla, Centro Internacional de Prospectiva y Altos Estudios, A. C., 2003.
- BATTEN, Thomas Reginald, *Las comunidades y su desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CULLEN, Carlos, *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro*. Argentina, Novedades educativas, 1996.
- DELORS, Jacques, *La educación encierra un tesoro*, México, UNESCO, 1997.
- FLORES MERCADO, Bertha Georgina y María De la Luz Javiedes, "Procesos psicosociales y participación", *Revista internacional de psicología social*, julio-diciembre, México, 2002.
- GIROUX, Henry, *Sociedad, cultura y educación*, Madrid, Miño y Dávila, 1999.
- HERNÁNDEZ TREJO, Ninfa Elizabeth, *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana. Análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*, tesis de doctorado, México, UNAM, 2019.
- IECM, *Cultura cívica*, México, IECM, s/f, en <<https://www.iecm.mx/cultura-civica/>>.
- , *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México*, México, IECM, 2018, p. 35, en <<https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2018/11/InformeCDMX.pdf>>.
- , *Participación ciudadana*, México, IECM, s/f, en <<https://www.iecm.mx/participacionciudadana/>>.
- , *Perspectiva Ciudadana. Informe de personas observadoras y visitantes extranjeros. Elección de las comisiones de participación comunitaria 2020 y Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*, México, IECM, 2020, en <<https://www.iecm.mx/www/redobservacion/assets/files/Perspectiva-Ciudadana20201.pdf>>.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUADADANA_DE_LA_CDMX4.pdf>.
- MARCHIONI, Marco, *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*, España, Editorial Popular, 1999.

SALDAÑA HERNÁNDEZ, Margarita, *Iniciativa que reforma la fracción II del artículo 160 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, México, Congreso de la Ciudad de México, 2021, en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/9161c9b8850ee237409726dc982321a16d5d5d5a.pdf>>.

TEJERA GAONA, Héctor, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México, UAM Iztapalapa/Gedisa, 2015.

La ciudadanía como promotora de proyectos que benefician a la comunidad

Carlos Augusto Colina Rubio

Introducción

El presupuesto participativo, respuesta a la demanda ciudadana por tener una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a la comunidad y en la asignación de los recursos, ha sido resultado de una larga lucha ciudadana por intervenir más en los asuntos públicos, que históricamente se remonta a los primeros años de la vida independiente de nuestra nación.

Los primeros antecedentes de consultas a la ciudadanía sobre decisiones de gobierno:

...se remonta al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación y la Convocatoria del 14 de agosto de 1867, en la cual el presidente Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, que el Poder Ejecutivo tuviera la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Poder Legislativo, así como el establecimiento de mecanismos de sustitución provisional del presidente de la República, entre otras...¹

¹Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", *Participación ciudadana*, México, Cámara de Diputados, 23 de marzo de 2006, en <http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_pciudadana.htm>.

Después de la Revolución de 1910, el sistema político instaurado se caracterizó por un fuerte presidencialismo y la centralización en la toma de decisiones, en detrimento de los otros poderes y de la libre participación ciudadana, no obstante que fue justamente en la Constitución de 1917 donde se dieron los primeros pasos para la inclusión de la participación ciudadana como una plataforma de justicia social: en ella se integró, por primera vez, el concepto de derechos políticos, como votar y ser votados (artículo 5); que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; o que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39). Sin embargo, la misma Constitución reguló que esta soberanía sólo puede ejercerse por los Poderes de la Unión (artículo 41), lo que limitó la participación ciudadana.

Durante el proceso posrevolucionario, y ante el acotamiento de la participación de la ciudadanía en la vida política del país y en la toma de decisiones de gobierno, fueron surgiendo diversos movimientos y actores sociales que buscaban la reivindicación de sus derechos, espacios institucionales de participación y una mayor democratización en la vida institucional del país.

El movimiento de las mujeres para exigir el pleno ejercicio de sus derechos políticos llevó a que el Gobierno les reconociera, en 1953, su derecho a votar y ser votadas para cualquier puesto de elección popular,² pero no fue sino hasta el 3 de julio de 1955 cuando las mujeres en México pudieron sufragar por primera vez, en una elección federal.

A finales de la década de los sesenta, nacieron movimientos populares de diversos grupos sociales, principalmente de jóvenes que buscaban la reivindicación de sus derechos políticos, proceso que llevó al movimiento estudiantil de 1968, que, no obstante haber sido reprimido por el gobierno en turno, permitió el surgimiento de una

²El decreto de las reformas constitucionales que otorgaron a las mujeres el derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1953.

nueva sociedad civil que se oponía al sistema corporativo, al partido de Estado, a la censura de los medios de comunicación y apoyaba la libre manifestación de ideas.

A partir de entonces, la participación ciudadana fue cobrando carta de naturalización, por lo que se comienza a legislar en la materia y se empiezan a abrir distintos espacios de participación.

El reconocimiento y la ampliación de los derechos políticos ciudadanos ha sido una tendencia histórica en nuestro país. La participación política se ha venido consolidando como un derecho ciudadano, como un componente esencial para el funcionamiento de nuestro sistema democrático y como un eje articulador de las acciones de gobierno en el ámbito de lo público.

La participación ciudadana ya es parte esencial de nuestra vida democrática, pero aún está en debate si sus resultados han sido los esperados. Es por ello que se mantiene la interrogante de qué tanta participación ciudadana es deseable para el mejor funcionamiento de nuestro sistema democrático.

En la Ciudad de México, la apertura democrática y el pleno ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes no fue posible sino hasta mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, cuando inició, de manera gradual, su democratización, siendo aún llamada y constituida como Distrito Federal.

Si bien el Distrito Federal fue creado en la Constitución de 1824 y desde entonces fue el centro político y económico más importante del país, su estatus jurídico-político se caracterizó por un régimen de excepción en el que la ciudadanía no contaba con derechos políticos plenos ni con la posibilidad de elegir a sus gobernantes, y tenía una limitada participación en la vida política o en las decisiones de gobierno.

En agosto de 1928 se reformó el artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), mediante el cual: se estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; se estableció el Departamento del Dis-

trito Federal; se suprimió el régimen municipal; se dictó que el Distrito Federal quedara a cargo de un jefe de departamento designado por el presidente de la república, y que este jefe tenía la facultad, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo, de nombrar en forma directa a las personas delegadas; asimismo, que el presidente de la república tenía la facultad de remover al jefe del Departamento del Distrito Federal y a sus personas delegadas, así como que tendría el mando directo de la fuerza pública y designaría a la persona encargada de la seguridad pública de la capital, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115.

Tal reforma estableció una política centralizada, sometió al Distrito Federal al federalismo y disminuyó los derechos políticos de su ciudadanía. A partir de entonces, la relación del Gobierno con quienes habitaban la capital se desarrolló a través de canales controlados por las mismas autoridades, por lo que la población tenía pocas oportunidades para participar en la toma de decisiones. Tales canales para la participación social y la gestión de las demandas de la ciudadanía del Distrito Federal fueron organizaciones inmersas en un sistema corporativo controlado por el partido de Estado y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

El régimen político establecido en el Distrito Federal se fue convirtiendo en el principal obstáculo para solucionar los problemas políticos, sociales y económicos que afectaban a la ciudadanía, la cual estaba inserta en una estructura autoritaria y antidemocrática, sin poder ejercer plenamente sus derechos ciudadanos.

La democratización de lo que posteriormente sería la Ciudad de México transitó por un largo proceso que probablemente inició en 1970, con las reformas a la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, pues intentaron los primeros pasos hacia la apertura institucional. El territorio del Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones, a las que fueron desconcentradas nuevas funciones y atribuciones, y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del consejo consultivo y la creación de las juntas de vecinos. No obstante que dichas medidas fueron un avance importante

en la participación ciudadana, en la práctica terminaron siendo ineficaces, ya que permanecieron vinculadas al control gubernamental y sujetas a prácticas clientelares.

Como bien señala Alberto Olvera, “pasaron décadas para que se cuestionara el carácter excluyente y antidemocrático del Distrito Federal. No es hasta mediados de la década de los ochenta que inició de manera gradual la democratización de la Ciudad de México”.³

En este sentido:

Un parteaguas en la historia de la participación ciudadana en la Ciudad de México fue el sismo de 1985. La magnitud de las consecuencias del terremoto rebasó la capacidad de reacción del Gobierno. Este acontecimiento permeó muchos proyectos sociales y civiles, y cambió la actitud de los ciudadanos que ya no permanecieron instalados en conductas y acciones solo de queja, y pasaron a la elaboración de propuestas para solucionar los problemas públicos”.⁴

El impacto que tuvo la organización ciudadana durante el sismo de 1985 se reflejó en 1986, cuando inicia un verdadero cambio en el proceso de democratización de la Ciudad de México, pues el gobierno federal convocó a debatir sobre la renovación político-electoral y la participación ciudadana.

El primer avance importante de la reforma política fue la creación, en 1988, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, aun cuando ésta no gozaba de plenas facultades legislativas.

En 1993, se convocó a la ciudadanía a una consulta sobre la reforma política en el Distrito Federal. Este plebiscito derivó en una propuesta que establecía: que la Asamblea de Representantes tuviera funciones legislativas a partir de 1994; el surgimiento de

³ Alberto Olvera, *La participación ciudadana y sus retos en México*, México, SEGOB, 2009, p. 12.

⁴ Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez, “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, p. 435.

consejos ciudadanos electos con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales y la operación de los servicios públicos; la elección indirecta del jefe de Gobierno, y la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones.

A partir de esa propuesta, se elaboró el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, que se aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994. En dicho ordenamiento se establecía la creación de los consejos ciudadanos, los cuales debían participar en la gestión, supervisión, consulta o aprobación de los programas, para que las delegaciones determinaran las leyes correspondientes.

En 1995, se aprobó la primera *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF) para normar la elección de las personas consejeras, sus funciones y atribuciones, así como de otras instancias de participación ciudadana.

En 1996, se reformó el *Estatuto de Gobierno*, y se aprobó que la ciudadanía pudiera elegir, mediante el voto popular, a la persona titular de la Jefatura de Gobierno a partir de 1997 y de las jefaturas delegacionales a partir de 2000, lo que significó un importante avance en el proceso democrático de la Ciudad de México.

En 1998, se promulgó una nueva *Ley de Participación Ciudadana*, en la que se sustituyeron los consejos ciudadanos por los comités vecinales electos por el voto ciudadano. Esta figura de representación ciudadana se organizó en torno a espacios geográficos denominados unidades territoriales.

En 1999, se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), que se ocupó de organizar, ese mismo año, la elección de los Comités Vecinales, proceso que tuvo una participación de 9.5 % del listado nominal de electores del Distrito Federal.

La complejidad de la estructura social, económica, cultural y política del Distrito Federal derivó en el diseño y la aplicación de un nuevo ordenamiento institucional, transitando así de una administración pública vertical, dependiente de los poderes federales, hacia

la conformación de órganos locales y de nuevos mecanismos para la participación ciudadana en la gestión pública.

En 2010 se modificó la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*,⁵ por la que se mandató al IEDF la organización de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos con base en un marco geográfico delimitado por colonias y pueblos originarios. Asimismo, de conformidad con el artículo 2, se definió a la participación ciudadana como:

... el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de los problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la ciudad capital.

El 24 de octubre de 2010, el IEDF organizó, por primera vez, el proceso electivo de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, registrándose una participación de 8.9% del listado nominal de electores.

Posteriormente, las reformas a la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*⁶ de 2011 establecieron el presupuesto participativo como un nuevo instrumento de participación ciudadana. Para dicho propósito, anualmente se convocará a una consulta ciudadana que se realizaría el segundo domingo de noviembre de

⁵Las modificaciones fueron publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2010.

⁶Las reformas fueron publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de agosto de 2011.

cada año, para definir los proyectos específicos en los que se aplicaría el presupuesto participativo asignado en el Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El presupuesto participativo se estableció como un instrumento mediante el cual la ciudadanía podría ejercer su derecho a decidir sobre la aplicación de los recursos que otorgaba el Gobierno del Distrito Federal (hoy Gobierno de la Ciudad de México) para este propósito, con la finalidad de que quien habita una comunidad optimice esos recursos, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y cualquier otro proyecto que se proponga mejorar su entorno territorial.

El IEDF fue designado como la autoridad facultada para convocar, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de consulta, así como computar el resultado de las opiniones en materia de presupuesto participativo; asimismo, se facultó a las delegaciones políticas del Distrito Federal para conformar los órganos dictaminadores a efecto de decidir la factibilidad de los proyectos de presupuesto participativo, así como para encargarse de la ejecución de los que resultasen ganadores en la consulta ciudadana.

Oras reformas a la LPCDF de 2012, aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, propusieron la creación del Consejo Ciudadano del Distrito Federal, así como el establecimiento de nuevos instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la rendición de cuentas, la audiencia pública, la red de contralorías internas, la asamblea ciudadana, los recorridos del jefe delegacional y el presupuesto participativo, entre otros.

Después de más de 11 años del inicio del presupuesto participativo, es tiempo de reflexión sobre lo que se ha hecho y lo que se ha dejado de hacer. El objetivo de este trabajo es analizar las modalidades y los resultados de las consultas sobre el presupuesto participativo aplicadas en la Ciudad de México en el periodo 2011-2022 y la forma en que

se organizó este ejercicio ciudadano, así como los principales rubros y problemas públicos privilegiados por quienes habitan las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para obtener atención de las autoridades de su alcaldía, destacando los principales problemas que se han enfrentado, y proponiendo algunas acciones que permitan mejorar la ejecución de este mecanismo democrático.

El presente ensayo se divide en tres apartados: primero, la presente introducción, en donde se hizo un recuento del proceso histórico que siguió la democratización de la Ciudad de México, las diversas formas de participación ciudadana y, particularmente, el presupuesto participativo; en segundo lugar, un apartado donde se plantea el desarrollo del presupuesto participativo desde su creación, en 2011, y los principales problemas que se han enfrentado durante este ejercicio ciudadano; y, en tercer lugar, una sección donde se presentan las conclusiones y algunas propuestas que permitan mejorar el presupuesto participativo como un instrumento importante de participación ciudadana para decidir sobre el destino de los recursos que se asignan al Gobierno de la Ciudad de México y el derecho a presentar proyectos que impacten en la comunidad.

Desarrollo, presentación de la problemática

La figura del presupuesto participativo se incorporó en el otrora Distrito Federal en 2010, mediante la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF). Posterior a la reforma política del Distrito Federal de 2016, este instrumento se mantuvo en la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM), y fue incorporado en el artículo 26 de la *Constitución Política de la Ciudad de México*:⁷

⁷ *Constitución Política de la Ciudad de México*, disponible en <https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf>.

B. Presupuesto participativo

1. Las personas tienen derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad de México. Dichos recursos se sujetarán a los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas.
2. La ley establecerá los porcentajes y procedimientos para la determinación, organización, desarrollo, ejercicio y control del presupuesto participativo...

El presupuesto participativo es uno de los instrumentos de participación ciudadana establecidos en la LPCCM, y éste, según el artículo 7 —como también lo señala el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)—, “deberá de estar orientado principalmente a fortalecer el desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria que contribuya a la reconstrucción del tejido social y a la solidaridad entre los vecinos y habitantes de una comunidad”.⁸

Al presupuesto participativo se le asigna un monto anual de recursos que el Congreso de la Ciudad de México está obligado a prever en el Decreto de Presupuesto de Egresos como un porcentaje del presupuesto asignado a las 16 alcaldías, con el objeto de que la ciudadanía decida sobre la aplicación de esos recursos en las colonias y los pueblos originarios. Inicialmente, el monto fue 3 % del presupuesto total, y ha ido incrementándose gradualmente 0.25 % anual a partir de 2020, hasta alcanzar 4 % en 2023.

Derivado de las reformas a la entonces vigente LPCDF, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) organizó, en 2011 por primera vez, las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, que se llevarían a cabo el 27 de marzo para el ejercicio fiscal 2011 y el 13 de noviembre para el ejercicio fiscal 2012, para definir los proyectos específicos en los que se aplicarían los recursos correspondientes a dichos ejercicios fiscales en las colonias y los pueblos originarios en los que se dividía la capital.

⁸Ley publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de agosto de 2019.

El organismo público local electoral ha organizado, hasta la fecha, 11 consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, con la emisión de sus respectivas convocatorias, para que la ciudadanía presente proyectos que impacten en la comunidad y contribuyan a la cohesión social.

Durante el periodo 2011-2022 sucedieron diversos cambios en el proceso del presupuesto participativo, tanto legales como en el diseño institucional y las prácticas administrativas, además de que se han enfrentado diversos problemas y retos para su instrumentación.

La ejecución de este mecanismo ha sido propensa a la manipulación y el control político de algunas autoridades locales, que han intentado controlar sus fases e incidir en los resultados, pues no se cuenta con personal administrativo capacitado para conducir adecuadamente el proceso consultivo y la ejecución de los proyectos, situación que lo hace orientarse por intereses clientelares, partidistas y electorales.

Estos factores son los que han propiciado resultados diferentes en la aplicación del presupuesto participativo, afectando, en uno u otro sentido, el interés de la ciudadanía por participar, la credibilidad de las instituciones que lo organizan y la legitimidad del proceso en su conjunto.

En general, la instrumentación del presupuesto participativo en la Ciudad de México no ha estado exenta de enfrentar diversos problemas en su desarrollo, entre los que podemos destacar los siguientes.

Baja participación ciudadana

Desde la implementación de este mecanismo en 2011, y hasta 2022, se han realizado 11 consultas ciudadanas,⁹ nueve de ellas bajo la LPCDF y las últimas tres con el nuevo marco aprobado en 2019, la LPCCM. Hasta la fecha, estas consultas ciudadanas se han caracterizado por una baja

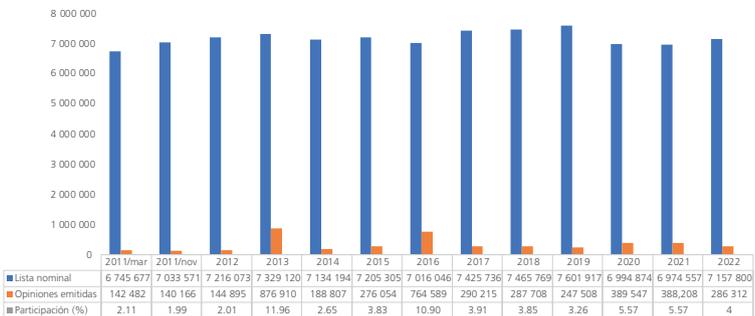
⁹ Cabe aclarar que, si bien tanto la LPCDF de 2010 como la LPCCM de 2019 establecen que el proceso de participación ciudadana debe aplicarse una vez por año, también establecen que, en los años en los que se lleven a cabo elecciones para renovar a las autoridades a nivel local, no se realizará el procedimiento. Asimismo, en 2021 no se realizó este ejercicio, debido a la emergencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2.

afluencia para votar por los proyectos que fueron presentados por la ciudadanía y que los órganos dictaminadores calificaron como viables.

Ante los bajos niveles de participación y el poco interés de la ciudadanía por involucrarse en este ejercicio democrático, el Programa Institucional de Participación Ciudadana 2018 de la Ciudad de México, propuso entre sus principales objetivos incrementar la participación de la ciudadanía mediante mecanismos y acciones que facilitaran el ejercicio consultivo del presupuesto participativo 2019.

En ese sentido, se acordó que tal facilitación se fortalecería a través de una serie de innovaciones, como: permitir a las y los habitantes de la Ciudad de México residentes en el exterior el registro de proyectos a través de Internet; otorgar un plazo mayor a los órganos técnicos colegiados (OTC) de las demarcaciones para la dictaminación de los proyectos; privilegiar criterios cualitativos para someter a consulta aquellos proyectos específicos dictaminados positivamente (máximo 10 proyectos, mínimo dos) por colonia o pueblo; dar mayor accesibilidad en el registro de proyectos (diversas modalidades de registro, ampliación de los horarios de recepción), entre otras. No obstante estas medidas, la participación ciudadana continuó siendo baja, con un promedio anual de 4.84 % del listado nominal de electores.

Gráfica 1. Participación ciudadana en el presupuesto participativo, 2011-2022 (personas)



FUENTE: IECM. Direcciones Ejecutivas de Participación Ciudadana y de Capacitación y Organización Electoral y Geoestadística.

Destacan, por una mayor participación, los procesos de consulta ciudadana de 2013 y 2016, que tuvieron índices de 11.96 y 10.90 % respectivamente; sin embargo, cabe precisar que, en ambos casos, lo que motivó una mayor concurrencia fue que en esos años hubo elecciones concurrentes, en las que se eligieron consejos ciudadanos y consejos de los pueblos, lo que generó mayor interés ciudadano para involucrarse en este ejercicio.

Asimismo, aunque en 2015 se implementó por primera vez el cuestionado voto electrónico y en 2020 también hubo elecciones concurrentes para integrar los comités de participación comunitaria, ninguno de los dos procesos generó un interés similar a los de 2013 y 2016 —apenas lograron 5.57 %, ligeramente más que la media anual—, entre otras causas, por el desconocimiento de la población sobre quienes integran y dirigen los comités, la poca difusión del proceso, y la emergencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2. Por su parte, los años con menor participación ciudadana fueron 2011 y 2012, que tuvieron índices de participación de sólo 1.99 y 2.01 % respectivamente (ver gráfica 1).

Por otra parte, si consideramos la participación ciudadana desagregada entre las 16 alcaldías de la Ciudad de México, observamos que éstas presentan diferentes resultados: Álvaro Obregón, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Milpa Alta y Venustiano Carranza históricamente registran los mayores índices de participación, 5 a 6 %, mientras que Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac son las que han registrado los menores niveles, entre 2 y 3 %.

A pesar de que las reformas a la Ley de Participación Ciudadana de 2019 ampliaron las prerrogativas de la ciudadanía, principalmente en materia de presentación, vigilancia y fiscalización de los proyectos comunitarios, los bajos índices de participación muestran que aún prevalece el poco interés ciudadano por este ejercicio democrático.

Las razones que explican la baja participación en las consultas y que han fomentado el abstencionismo son diversas, y van desde la falta de información hasta las atribuidas a la mala organización. Sin embargo, de acuerdo con una encuesta realizada por el IECM en 2017,

las principales respuestas de las personas a por qué no participaron, fueron las siguientes: no hay suficiente información y divulgación sobre las consultas (29 %); estaban ocupadas (21 %); no les interesa (15 %); no estaban en la colonia (10 %); es un fraude (5 %); no sirve de nada (4 %); tenían problemas de salud (3 %); no contaban con credencial para votar (1 %) y mala organización (1 %). En general, observamos que las causas que han fomentado el abstencionismo para participar en este ejercicio democrático han sido, principalmente, la falta de información y la desconfianza en las autoridades que organizan el proceso y las que ejecutan los proyectos.

Mala presentación de proyectos

En el artículo 83 de la LPCDF, de 2016, se señalaban siete rubros en los que se podrían presentar proyectos de presupuesto participativo: 1) "Obras y servicios"; 2) "Equipamiento"; 3) "Infraestructura urbana"; 4) "Prevención del delito"; 5) "Actividades recreativas"; 6) "Actividades deportivas"; y 7) "Actividades culturales".

Posteriormente, en el artículo 17 de la LPCCM, de 2019, tales rubros disminuyeron, limitándose a los siguientes seis: 1) "Mejoramiento de espacios públicos"; 2) "Infraestructura urbana"; 3) "Obras y servicios"; 4) "Actividades recreativas"; 5) "Actividades deportivas"; y 6) "Actividades culturales". En 2022, se incluyó "Prevención del Delito".

Si bien, en los 11 años que lleva de realizarse el presupuesto participativo observamos un aumento en el número de proyectos que propone la ciudadanía, persiste su mala presentación, situación por la que terminan evaluados como no viables por los órganos dictaminadores, por no ser factibles técnica, jurídica, financiera, física o ecológicamente. Así, en promedio, y aunque la ciudadanía puede acercarse al IECM para asesorarse en su formulación y presentación, en los últimos años se ha rechazado casi 40 % de los proyectos presentados.

Justamente una de las atribuciones del IECM dentro del proceso de presupuesto participativo es asesorar y capacitar a la ciudadanía para

la elaboración y formulación de sus proyectos. Por su parte, la participación de la ciudadanía se da tanto en las reuniones de los órganos de representación comunitaria (las asambleas ciudadanas y las comisiones de participación comunitaria, cuya función consiste en evaluar las necesidades comunitarias y proponer proyectos que beneficien a la unidad territorial) como en las consultas para elegir a las comisiones encargadas de la ejecución y la vigilancia de los recursos destinados al presupuesto participativo.

A pesar de lo anterior, como señalan Escamilla y López:

...en la normatividad sobre presupuesto participativo persiste un vacío legal en cuanto a la capacitación y asesoría que debe de realizar el IECM, lo que no ha permitido la formación y adquisición de los conocimientos técnicos y operativos que deben de tener los ciudadanos para la elaboración y presentación de sus proyectos.¹⁰

Derivado de las reuniones de las asambleas ciudadanas que se han tenido los últimos años para evaluar las necesidades de las comunidades, se desprende que los principales problemas y necesidades detectados, por orden de prioridad, han sido los siguientes:¹¹

- **Seguridad pública:** instalación o reparación de cámaras de vigilancia, reducción de los índices de delincuencia, asaltos y robos, e instalación o habilitación de módulos de vigilancia (41.4 %).
- **Agua y drenaje:** reparación de fugas de agua, rehabilitación o reparación de tuberías, abastecimiento de agua, instalación de drenaje, desazolve y reparación de la red hidráulica (19.2 %).
- **Vialidades:** cambio o colocación de adoquín, asfalto, reencarpentamiento, repavimentación, colocación de topes, reparación de baches y banquetas (13.7 %).

¹⁰Alberto Escamilla Cadena y René López de la Torre, "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana", *Sociológica*, año 36, núm. 103, mayo-agosto, México, UAM, 2021, p. 99.

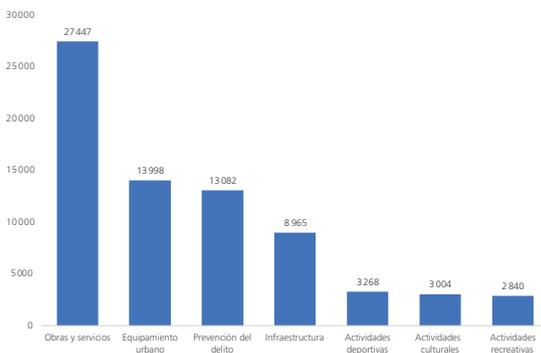
¹¹Con información del Instituto Electoral de la Ciudad de México disponible en <<https://www.iecm.mx/www/sercopp/>> y <<https://www.iecm.mx/www/sites/presupuesto-participativo10aniversario/>>.

- **Recuperación de espacios públicos** (9.1%).
- **Luminarias** (6.2 %).
- **Actividades deportivas** (3.4 %).
- **Actividades culturales** (2.5 %).
- **Centros comunitarios o sociales** (2.2 %).

Como puede observarse, los principales problemas que detecta la ciudadanía en sus comunidades, y que las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México y de las alcaldías no han atendido con eficiencia y eficacia, están relacionados principalmente con la inseguridad y la infraestructura hidráulica y vial, mientras que a los que se les da menor importancia son a las actividades deportivas, culturales y recreativas.

De ello se desprende que la mayoría de los proyectos registrados para ser considerados en el presupuesto participativo tuvieron que ver con seguridad pública, agua y drenaje, e infraestructura vial. De acuerdo con el IECM, en los ejercicios de 2016 a 2019 se registraron 72 604 proyectos, de los cuales 37.8 % correspondió al rubro de “Obras y servicios”, 19.3 % a “Equipamiento urbano” y 18 % a “Prevención del delito”, lo que es coincidente con los principales problemas señalados en las reuniones de las asambleas ciudadanas convocadas por el IECM, previas a la presentación de los proyectos de presupuesto participativo.

Gráfica 2. Registro de proyectos de presupuesto participativo, 2016-2019



FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2020.

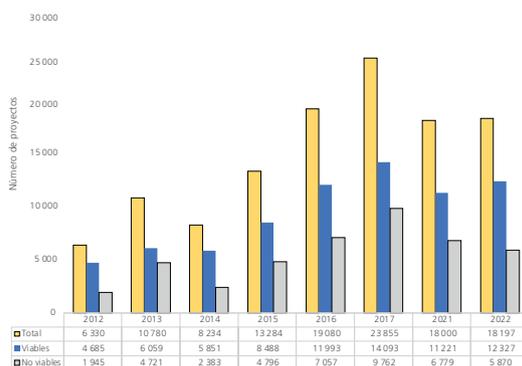
Rechazo de proyectos

No obstante que ha aumentado el número de proyectos de presupuesto participativo presentados por la ciudadanía (de 6 330 en 2011 a 18 197 en 2022), aún se observa un bajo interés para presentar proyectos novedosos, que tengan un impacto en la comunidad y en la cohesión social, y que realmente contribuyan a fortalecer el tejido de las comunidades.

Históricamente, quienes habitan las alcaldías Iztapalapa, Álvaro Obregón y Cuajimalpa han tenido la más baja participación en la presentación de proyectos. Por su parte, las alcaldías Iztapalapa y Tlalpan son las que registran el mayor número de proyectos ciudadanos aprobados (o viables), mientras que Tláhuac, Cuauhtémoc y Milpa Alta son las que tienden a rechazar (marcados como no viables) el mayor número de proyectos.

Ante esta falta de interés observada para presentar proyectos, la reforma a la LPCDF¹² de 2016 estableció que las jefaturas delegacionales podrán asesorar a los comités ciudadanos, los consejos de los pueblos, las organizaciones civiles y la ciudadanía que pretendieran registrar un proyecto de presupuesto participativo, así como validar los proyectos que se le presenten a través del OTC. El IECM también está facultado para asesorar a la ciudadanía en la elaboración y presentación de sus proyectos.

Gráfica 3. *Proyectos de presupuesto participativo presentados, 2012-2022*



FUENTE: Elaboración propia con datos del IECM

¹²Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 17 de noviembre de 2016, adicionando el artículo 203 bis.

Sin embargo, aun cuando la ciudadanía tiene la posibilidad de acercarse al IECM y a las autoridades de las alcaldías por asesoría para la formulación de sus proyectos, además de que tiene acceso a consultar las guías para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo que publica el mismo instituto, los comités evaluadores técnicos de las alcaldías han rechazado o dictaminado como no viables un promedio de casi 40 % de los proyectos presentados en los últimos ocho años, como ya se mencionó (ver gráfica 3).

Cabe destacar que los criterios que guían a los comités técnicos para la aprobación o el rechazo de los proyectos presentados por la ciudadanía no cuentan con una homologación para evaluar la viabilidad técnica, financiera, jurídica y ecológica, además de las condiciones sociodemográficas de la población. Así, algunos comités consideraran criterios de tipo político, mientras que algunas administraciones influyen sus criterios de dictaminación con intereses clientelares, y se llega a movilizar los recursos del presupuesto participativo a fines electorales, lo que propicia opiniones diferenciadas y la desconfianza de la ciudadanía para participar en este ejercicio democrático.

Resultados de las consultas ciudadanas

Respecto a la votación por rubro, los principales temas seleccionados en las consultas ciudadanas han sido aquellos que se consideran prioritarios en las reuniones de las asambleas ciudadanas, en las que la ciudadanía plantea los principales problemas y necesidades de su comunidad.

Como se observa en el cuadro 1, los proyectos más votados son de los rubros de obras y servicios, infraestructura urbana y prevención del delito. Tal elección refleja las necesidades inmediatas que la población privilegia para ser solucionadas en el corto plazo y que no son atendidas por las autoridades de las alcaldías. En el otro extremo, los proyectos menos votados son las actividades recreativas, deportivas y culturales.

Desde que se implementó, el objetivo por el que fue instituido este ejercicio ciudadano se distorsionó, y observamos que, tanto en la presentación de proyectos como en la elección en las consultas ciudadanas, se privilegia a aquellos proyectos que atienden las necesidades inmediatas de las comunidades y que las autoridades no han atendido.

Cuadro 1. *Votaciones en la emisión de la opinión por rubro en el presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2011-2022*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 *
Mejoramiento de espacios públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57 714	49 104	34 357
Obras y servicios	36 190	32 752	39 307	108 775	65 991	65 528	169 600	93 105	104 767	125 937	97 289	71 578
Equipamiento e infraestructura	34 523	-	-	-	-	-	-	-	-	129 183	132 138	97 346
Equipamiento	-	23 217	20 712	23 966	5 287	50 942	141 312	37 002	29 812	-	-	-
Infraestructura urbana	-	44 378	33 912	162 096	51 234	92 838	244 283	81 491	63 053	-	-	-
Prevención del delito	66 842	38 805	47 369	270 390	35 149	29 000	123 127	66 355	39 717	-	-	-
Actividades eceativas, deportivas y culturales	-	-	-	165 412	24 158	-	-	-	-	-	-	-
Actividades socioculturales	-	-	-	-	-	8 743	1 182	-	-	-	-	-
Actividades recreativas	-	-	-	-	-	-	-	149	554	1 974	1 111	859
Actividades deportivas	-	-	-	-	-	11 426	839	106	24	3 777	409	286
Actividades culturales	-	-	-	-	-	10 194	10 473	3 341	997	5 679	1 934	1 431
Otros	-	-	-	-	-	1 565	2 350	1 399	4 434	5 030	20 046	14 315
No especificados	1 357	1 237	3 295	22 063	-	-	-	-	-	-	-	-
Restantes	-	-	300	4 524	1 202	-	-	-	-	-	-	-
Opiniones nulas	3 570	-	-	119 684	5 786	6 768	71 423	7 666	4 800	60 973	86 817	66 140
Total	142 482	140 389	144 895	876 910	188 807	277 004	764 589	290 614	248 158	390 267	388 848	286 312

* Cifras preliminares

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

Bajo presupuesto

No obstante que el presupuesto participativo ha sido un avance democrático importante para la participación ciudadana en la toma de decisiones de gobierno en la Ciudad de México, éste sigue en-

frentando diversas limitantes, entre otras no menos importantes, está la baja asignación de recursos para la ejecución de los proyectos que elige la ciudadanía.

Si comparamos la Ciudad de México con otros estados del país que ejercen el presupuesto participativo, observamos que en ella es donde se distribuye la menor cantidad de presupuesto para este propósito: Jalisco y Chiapas destinan hasta 15 % del presupuesto asignado a sus municipios, mientras que Aguascalientes, Chihuahua y Morelos destinan entre 4 y 10 %.

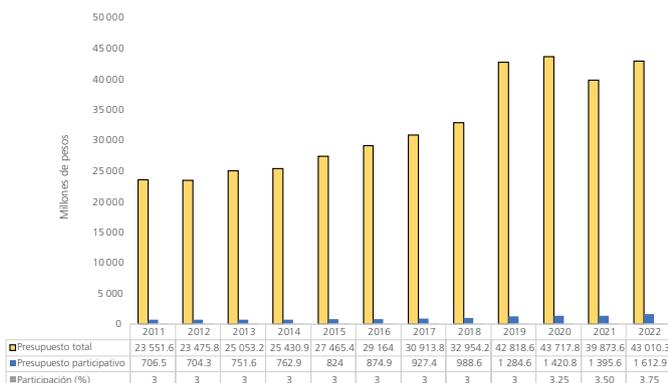
La cantidad de dinero que se asignaba al presupuesto participativo en la Ciudad de México, de acuerdo con la LPCDF de 2011, era 3 % de los recursos totales anuales que recibían las entonces 16 delegaciones políticas del D.F., y se dividía entre el número de colonias y pueblos originarios que había en cada una de ellas. Con las reformas incluidas en la nueva LPCCM, de 2019, se aumentó gradualmente ese porcentaje en 0.25 % anual a partir de 2020, hasta alcanzar 4 % en 2023, y se distribuye con un criterio distinto: 50 % de manera proporcional, el otro 50 % con base en indicadores como los índices de pobreza, marginación, inseguridad, población y de condición de pueblo originario.

El monto del presupuesto participativo ha tenido una tendencia creciente desde que se instauró, registrando un crecimiento de 128.3 % de 2011 a 2022, pues pasó de 706.5 a 1 612.9 millones de pesos. No obstante, estos recursos aún son muy bajos, situación que se suma a que la mayoría de los proyectos a los que se destinan son de obras y servicios que le corresponde realizar a las alcaldías y deberían estar considerados en sus programas operativos anuales, tales como: la instalación o sustitución de luminarias; instalación y reparación de cámaras de vigilancia y alarmas vecinales; reparación de banquetas y baches, reparación de fugas de agua, instalación de drenaje; desazolve, y reparación de la red hidráulica, entre otros.

Así, el presupuesto participativo, que debiera destinarse a obras, servicios o actividades deportivas, culturales y recreativas que tengan

impacto en la comunidad y contribuyan a la cohesión y al fortalecimiento del tejido social, termina siendo un complemento del presupuesto de las alcaldías para la ejecución de obras y servicios que sería su responsabilidad ejecutar con sus recursos ordinarios, pero que, ya que no lo hacen, la ciudadanía opta por que éstos sean atendidos a través del presupuesto participativo en el corto plazo.

Gráfica 4. Presupuesto total de las 16 alcaldías y presupuesto participativo, 2011-2022 (millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con datos de los decretos de presupuesto de egresos de la Ciudad de México de 2011 a 2022.

Conclusiones y recomendaciones

El presupuesto participativo supone un avance importante en el proceso democrático, sin embargo, aún quedan temas pendientes por mejorar en él, y es necesario analizar y discutir cada una de las etapas que conforman su implementación, de modo que se perfeccione el instrumento legal y se le dote de certeza.

Tras 11 años de que se implementó por primera vez, no ha estado exento de potenciales distorsiones, y su eficacia ha dependido de diversos factores de orden político, administrativo, financiero, legal, institucional, territorial, burocrático y cultural, entre otros.

El presupuesto participativo ha sido un proceso complejo que ha requerido tanto ajustes en su diseño institucional como el perfeccionamiento de las reglas procesales que regulan el desempeño de los distintos actores políticos y sociales que intervienen en él.

Con base en lo anterior, se puede concluir que los diversos problemas y retos en la aplicación del diseño institucional del presupuesto participativo han limitado sus alcances y el cumplimiento de los objetivos por los que fue implementado.

Entre estos problemas, en primer lugar, se observan los de comunicación sobre la existencia y el funcionamiento general de este mecanismo, pues aún es escasa la difusión de información por parte de las autoridades hacia la población. Al respecto, es recomendable mejorar los instrumentos en materia de difusión con la participación de grupos de la sociedad civil y un uso más efectivo de las tecnologías de la información.

En segundo lugar, prevalece la baja participación en las consultas, lo que refleja la poca capacidad ciudadana para involucrarse en las actividades de orden público.

En tercer lugar, las prácticas burocráticas opacas y poco transparentes de algunas alcaldías, así como su injerencia en la dictaminación de los proyectos (que en ocasiones responde a los propios intereses de las alcaldías o situaciones clientelares, como el apoyo a organizaciones o grupos políticos afines a las alcaldías y no a los intereses ciudadanos), han contribuido a propiciar bajos niveles de participación y desinterés de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan a la comunidad.

Si bien la integración de los órganos dictaminadores fue un paso importante, debido a que pluralizó el análisis de los proyectos que llegaban a las alcaldías, aún está pendiente la inclusión de personas ciudadanas representantes de las colonias, ya que son las vecinas y los vecinos quienes conocen mejor la implementación del presupuesto participativo y la problemática de sus entornos sociales. Habrá que atender los informes y las recomendaciones del observatorio ciuda-

dano para que este derecho sea implementado en obras innovadoras y que no tengan que ver con proyectos que las alcaldías deben realizar por obligación, o para apoyar a organizaciones y grupos políticos afines.

En cuarto lugar, destaca la falta de cultura política participativa de los y las habitantes de la Ciudad de México, que tradicionalmente no acuden a emitir su opinión en las consultas realizadas sobre diversos temas que afectan a su comunidad.

En quinto lugar, la asignación de recursos para el presupuesto participativo sigue siendo muy baja. No obstante, es deseable su aplicación para atender necesidades no contempladas en los programas de las alcaldías, de ahí la inclusión de rubros como actividades deportivas, artísticas y culturales en las versiones más recientes de este ejercicio. Es recomendable que se aumente el monto asignado al presupuesto participativo a, cuando menos, 10 % del presupuesto total de las alcaldías, para que éste tenga realmente un impacto importante en los proyectos que propone la ciudadanía para mejorar su entorno y contribuir a la cohesión social.

En sexto lugar, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio del presupuesto participativo siguen siendo muy limitados. Aun cuando los consejos ciudadanos tienen la facultad de exigir la presentación de informes detallados, no tienen las suficientes herramientas para fiscalizar de forma integral los recursos destinados a los proyectos de presupuesto participativo, además de que existe resistencia en algunas autoridades locales para la ejecución de ciertos proyectos que resultaron ganadores en las consultas ciudadanas.

En la medida en que no se corrija esta deficiencia, prevalecerá la falta de incentivos para involucrar a un mayor número de personas ciudadanas en este ejercicio democrático. Por ello, es necesario mejorar los mecanismos de fiscalización y supervisión ciudadana en la aplicación del presupuesto participativo, y es recomendable que la función de fiscalización la realice un órgano externo y autónomo del Gobierno.

Asimismo, es necesario analizar las atribuciones de las comisiones de ejecución y vigilancia, puesto que son muchas actividades y responsabilidades las que tienen a su cargo y, en muchos casos, no tienen ni la capacitación ni la información necesarias para acompañar a las alcaldías en la ejecución del presupuesto participativo.

En general, los resultados del procedimiento confirman que la aplicación de las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo no ha logrado que quienes habitan la Ciudad de México ejerzan plenamente un empoderamiento ciudadano, y tampoco ha propiciado una mayor vigilancia de la ciudadanía sobre el gasto que las autoridades locales destinan a los proyectos que resultan ganadores en las consultas ciudadanas.

El reto del diseño institucional del presupuesto participativo es fortalecer las facultades de la ciudadanía en las distintas fases del proceso y mejorar la transparencia en la ejecución y la aplicación de los recursos, para darle legitimidad y confiabilidad a este mecanismo y, con ello, incentivar una mayor participación ciudadana.

Fuentes consultadas

ÁLVAREZ, Lucía, et. al. (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UAM/INAH/UNAM/UACM/Plaza & Valdés, 2006.

BASTIDA, Benjamín, "Riesgos de una utilización perversa del proceso de presupuesto participativo", en Joan Bou Geli (coord.), *Refundar la democracia: presupuestos participativos en contextos diversos*, Madrid, Atrapasueños, 2011.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, "Antecedentes", *Participación ciudadana*, México, Cámara de Diputados, 23 de marzo de 2006, en <http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/I2_pciudadana.htm>.

- Constitución Política de la Ciudad de México*, disponible en <https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf>.
- DELGADO, Carlos Luis, *Modelos para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal*, tesis de maestría, México, UAM, 2006.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto y René López de la Torre, "El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana", *Sociológica*, año 36, núm. 103, mayo-agosto, México, UAM, 2021.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, *La democracia participativa en la Ciudad de México: una experiencia fallida*, México, El Colegio de México, 2017.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Guía para la Elaboración de Proyectos de Presupuesto Participativo*, México, IECM, 2017.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, en <http://www.controloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf>.
- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, col. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, IFE, 2013.
- OLVERA, Alberto, *La participación ciudadana y sus retos en México*, México, SEGOB, 2009.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena, *La participación ciudadana en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2013.
- VARGAS SOLANO, Néstor y Manuel Alejandro Galván Gómez, "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas", en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014.
- ZERMEÑO, Sergio, "La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)", *Acta sociológica*, núm. 36, septiembre-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2006.

Práctica y discurso del presupuesto participativo

Alfonso Pérez Morales

Introducción

Un día del año 2021 llegué a casa en taxi. Eran las nueve de la noche y la calle estaba muy bien iluminada. El taxista lo notó y me comentó lo bien que se veía una calle iluminada de esa manera. Le dije que estaba así gracias a la participación de vecinos y vecinas en el instrumento del presupuesto participativo. Asombrado, me preguntó qué era eso. En ese momento frenamos frente a mi casa y, mientras pagaba, le dije que era un programa de la ciudad donde participa la ciudadanía para decidir en qué se gasta una parte del presupuesto de la alcaldía.

Sorprendido, me dijo que era la primera vez que oía eso y agregó que no había nada así por donde vivía y que, si lo hubiera, sólo serviría para que quienes se encargaran de ello lo manejaran a su antojo y se beneficiaran personalmente y no a la comunidad. Antes de bajarme, le comenté que hasta 2020 yo pensaba igual que él, pero que, en cuanto empecé a participar, cambié de opinión. Así que lo invitaba a informarse sobre el programa de participación ciudadana y el instrumento presupuesto participativo en la colonia donde vivía.

Ya en la calma de mi hogar, reflexioné sobre lo dicho por el taxista. En parte tenía razón: en el ejercicio 2022, en mi colonia hubo tres proyectos y sólo participamos 41 personas. El proyecto ganador tuvo 26 votos. Si consideramos el microcosmos de mi colonia, población total,

número de proyectos y votos del proyecto ganador, el macrocosmos puede resultar no tan halagüeño. En el total histórico del presupuesto participativo en mi colonia, la votación más baja ha sido de 26 ciudadanos y ciudadanas, y la más alta, 204.

Los datos nos llevan a pensar que, efectivamente, hay un desconocimiento o una apatía por participar. Por lo tanto, mis preguntas guía para este ensayo son: ¿De qué manera ha incidido el discurso de la participación ciudadana en la práctica y acción de la ciudadanía? ¿La baja intervención en el proceso es por desconocimiento o falta de interés por participar? ¿La ciudadanía que participa sólo lo hace por interés personal o realmente para beneficio de la comunidad? Y, en todo caso, ¿cuáles son los retos y las perspectivas para el futuro del programa?

En este ensayo se tratará de dar respuesta a todas estas preguntas. Para ello, está dividido cronológicamente en tres partes, que abarcan el pasado, el presente y el futuro de este instrumento ciudadano. Asimismo, la principal hipótesis para este ensayo es que existe un discurso dominante incrustado en la población, e invariablemente lleva a muchas personas a pensar que no pueden participar en asuntos económicos o de presupuesto de la ciudad.

La premisa que se deriva de ello es que la educación de la ciudadanía es el reto principal de la Ciudad de México, pero una educación que lleve a quien habita la ciudad a construir su identidad y conciencia de ciudadana o ciudadano. En este sentido, el capítulo tres plantea por qué es necesario combatir la narrativa y el discurso predominante y buscar revertir el de algunos partidos políticos y de los medios y redes sociales que, en muchos casos, tienen una visión de ciudadanía que va contra la propuesta en la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* (LPCCM).

...nosotros esperamos mejor Neptuno, que contraponiendo la hazaña forme un río por donde fluya una laguna, en su tan necesario como ingenioso desagüe.

SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ

Antecedentes

Existe un marco jurídico que abordaremos más ampliamente en las siguientes páginas, pero iniciaremos este ensayo con las definiciones de *participación ciudadana* y *presupuesto participativo* que aparecen en la LPCCM de 2019, pues ésta es el cimiento que, a su vez, nos permite ver hacia atrás y nos posibilita mirar hacia el futuro.

En el artículo 3 de esta ley se afirma:

La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.¹

Por su parte, en el artículo 116, capítulo VI, se define al presupuesto participativo como:

...el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.

¹ La *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* citada en el presente ensayo está disponible en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUADADANA_DE_LA_CDMX4.pdf>.

En el discurso de la participación ciudadana emergen conceptos y términos como: *derecho individual o colectivo, decisiones públicas, deliberar, discutir, cooperar, políticas, actos de gobierno, equitativa, democrática, presupuesto participativo, ciudadanía o derecho a decidir*. El origen de estos términos no está en la LPCCM, sino en el pasado, en la historia tanto de México como mundial, que tiene momentos muy claros que determinaron la aparición de la ciudadanía y de sus derechos y obligaciones.

Uno de esos momentos es la civilización greco-romana, el mundo clásico. Considerada por la mayoría de los historiadores como la cuna de la civilización occidental, es también el origen de muchos conceptos y acciones que han cambiado la configuración social y, por lo tanto, los derechos y las obligaciones de la ciudadanía.

Para Horacio Capel, la ciudad es *urbs, civitas y polis*:

...es el espacio construido, todo lo que los romanos designaban con la expresión *urbs*. Pero es también una realidad social constituida por los ciudadanos que viven en la ciudad, a lo que romanos aludían al hablar de la *civitas*. Y finalmente es la unidad político-administrativa, del municipio al área metropolitana, es decir, aquello a lo que los griegos se referían al hablar de la *polis*.²

Otro momento clave de la historia mundial es la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, documento fundador de la lucha por la defensa de los derechos humanos, que amplió e incorporó nuevas dimensiones en el ámbito social, político, jurídico, cultural y económico. El su artículo 11, la Declaración dice:

La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por

² Horacio Capel (coord.), *Mediterráneo Económico. Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, vol. 3, Almería, Instituto Cajamar, 2003, en <<https://publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-3-ciudad-des-arquitectura-y-espacio-urbano>>.

tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.³

Este planteamiento fue recogido posteriormente en la Constitución de 1917 que, en el artículo 6, dice:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.⁴

Con base en este marco jurídico, el individuo tiene la posibilidad de reconocerse como ciudadano con derechos y obligaciones, y se convierte en el eje de la relación social y política del país y de todos los ámbitos colectivos en donde participe. Pero, antes de la Constitución, México vivió momentos que marcaron con sangre su historia: la Conquista, la Independencia y la Revolución. Los y las habitantes de México pasaron de la esclavitud a la libertad y, finalmente, a tener ciudadanía.

Antes de la llegada de los pueblos europeos y de que impusieran por la fuerza de las armas su lengua, religión, modo de vida y visión de las cosas, existieron las culturas prehispánicas, que también tenían su lengua, sus creencias, su modo de vida y su visión de las cosas. En el sentido de este ensayo: la gente venida de España impuso su discurso. Un ejemplo claro de ello es que quienes conquistaron lo que hoy es México llamaron a Moctezuma *emperador* del imperio azteca, cuando que él era considerado un *tlatoani*, que es un término muy distinto.

Las fuentes de la historia de las relaciones sociales y políticas de nuestros antiguos pueblos originarios son, por supuesto, los códices

³ *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf>.

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponible* en <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>.

y, aunque muchos fueron destruidos o robados, los que quedaron nos dan un fiel testimonio del legado que tenemos de estas culturas y que debemos rescatar en todos sus aspectos.

La mirada mítica que tenemos de los mexicas, como ya dijimos, es que era un imperio gobernado por un emperador al cual nadie podía ver a la cara. Carlos Fuentes dice que el encuentro entre Moctezuma y Cortés “fue el encuentro entre un hombre que lo tenía todo y un hombre que nada tenía. Un emperador comparado con el sol, cuyo rostro estaba vedado a sus súbditos y poseedor del título de Tlatoani, que significa *el de la gran voz*”.⁵

La mitificación y el discurso dominante se extendió por siglos, sin embargo, poco sabemos sobre la organización social de esas culturas. Jerónimo Hernández afirma que “la organización social y política en Mesoamérica se sustentaba en grupos consanguíneos con jefes electos y costumbres comunitarias, como fue la comida colectiva”.⁶

Una palabra clave de esta visión de la historia es *comunidad*. Así es, la organización social se llamaba *calpulli*, que era un grupo de personas gobernadas por un jefe que había sido elegido de entre los miembros de una familia noble. Los calpullis tenían un centro religioso-ceremonial propio, llamado *calpolco* o adoratorio. Un grupo de varios calpullis, formaban un pueblo, y un número mayor de ellos formaban ciudades.

Aquí hay, sin lugar a duda, una elección comunitaria; por supuesto que no en el sentido que nosotros le damos a las elecciones, pero sí un consenso para nombrar a la máxima autoridad azteca. El mismo Hernández afirma que:

...en los pueblos existentes hasta la conquista española existió un ejercicio del poder colectivo porque la organización gentilicia tiene un mismo patrón histórico, en el cual el consejo de jefes, en conformidad con la

⁵ Carlos Fuentes, *El espejo enterrado*, México, FCE, 1992.

⁶ Jerónimo Hernández Vaca, “La administración comunitaria del pueblo azteca”, *Estudios Políticos*, núm. 6, septiembre-diciembre, México, UNAM, 2005, en <<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2005.6.37668>>.

comunidad, elige al jefe principal y limita las posibilidades de decisiones arbitrarias derivadas de un cargo con poderes individuales ilimitados.⁷

Pero esta visión social y política fue enterrada junto con los templos y la cultura en general por los españoles al apoderarse de México-Tenochtitlán e incorporar sus creencias, costumbres y, por supuesto, su lengua y religión.

Durante la época colonial y de los virreinos, se instauró un sistema social y político estilo europeo, con el agregado de que las y los indígenas pasan de ser libres a la esclavitud. Sin embargo, a pesar de que la voz indígena fue silenciada, es interesante observar el surgimiento de una forma oral de difundir las noticias y los edictos de quienes gobernaban: los pregoneros.

Eloy Caloca afirma que “dichos personajes de la historia pregonaban públicamente en las plazas principales del pueblo, las leyes, prohibiciones y multas, constituyéndose en verdaderas fuentes de conocimiento, información popular y voceros de la comunicación social”.⁸ El pregón era un enunciado afirmativo e imperativo, pero suponía la necesidad de informar al pueblo.

A pesar de lo autoritario de la época, durante la Colonia, principalmente en el ámbito social y cultural, surgieron personajes que destacaron por sus ideas no sólo en la Nueva España, sino en la España misma. Lukasz Czarnecki afirma que “Sor Juana Inés de la Cruz ejerció la voz y la palabra de la participación ciudadana en tiempos anteriores, en tiempos en los que no se pudo hablar precisamente de ciudadanía”.⁹ En estricto sentido, este apunte sobre la insigne poetisa nos muestra a una Sor Juana que se ubica del lado de la ciudadanía igual

⁷ *Idem.*

⁸ Caloca, Eloy, *Recuento histórico del periodismo*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2003.

⁹ Lukasz Czarnecki, “Hannah Arendt y la participación ciudadana en México”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 42, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2014, en <http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2014.v42.n2.48774>.

que lo hace del lado de las mujeres antes de que existiera el feminismo y la ciudadanía, así que su palabra vale en toda su dimensión.

Así, a pesar de que *El Neptuno alegórico* es un texto por encargo para recibir al nuevo virrey —Tomás Antonio de la Cerda y Aragón, marqués de la Laguna—, y a su esposa —la virreina María Luisa Manrique de Lara y Gonzaga—, en 1680, nos muestra la importancia que tenía Sor Juana en su época, y que además puede aprovecharla para plantear una demanda al virrey y solicitarle medidas contra las inundaciones en la Ciudad de México, aunque, como ya dijimos, no se puede tomar como un planteamiento de defensa de la ciudadanía, sino como un discurso con forma poética de una poetisa reconocida como la más grande de todos los tiempos en México.

Su voz y todas las demás voces que surgen en los siguientes siglos toman forma cuando llega la Independencia de México, que marca un cambio de conciencia en quienes habitan la Nueva España, pues, al inicio del siglo XIX, adquieren libertad y derechos, pasando de ser súbditos y súbditas de la corona española a ciudadanos y ciudadanas de un país independiente y en busca de su propia identidad. Un dato que es necesario remarcar es que, de la población total en 1810, de 18 millones, ocho eran indígenas.

La proclama de su lucha no fue sólo de independencia nacional, sino de derechos de la humanidad. Sin embargo, el concepto de ciudadanía no aparecía por ningún lado y tampoco el de democracia, pues México vivió por décadas gobernado por tiranos y absolutistas, con la única excepción de Benito Juárez.

Fue hasta la promulgación de la Constitución de 1917, como ya dijimos, que se da un avance en la participación ciudadana, ya que, además del artículo 6 del que ya hablamos, están el artículo 5, que establece el concepto de *derechos políticos* —esto es, el derecho de la ciudadanía a votar y ser votada—, y el artículo 39, que establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Mucho después de la Constitución de 1917 se crearían leyes y decretos que harían alusión, ahora sí, a la participación ciudadana, aunque el inicio fue contra la ciudadanía: la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, promovida por el general Álvaro Obregón en 1928, modificó la forma de gobierno de la Ciudad de México, ya que se decretó la desaparición del régimen municipal y que el Gobierno de la Ciudad quedaría a cargo de quien presidiera la república. Así, se constituyó el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuya persona titular sería nombrada por el Ejecutivo.

En la práctica y en el discurso, los ciudadanos y las ciudadanas de la capital dejaron de serlo jurídicamente, y pasaron a ser habitantes de una ciudad, la mayor y más poblada, pero sin derechos sociales ni políticos. Este momento de la historia de la ciudad es más pragmático que discursivo, ya que no era necesario convencer, persuadir o educar a la población respecto a las decisiones presidenciales, simplemente era la ley y había que obedecerla.

Pero todavía había más: en 1941, durante el sexenio de Ávila Camacho, se emite una segunda *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, que aumenta el control del Ejecutivo en el gobierno de la ciudad hasta la década de los ochenta. Aunque todo era legal y jurídico, en el fondo de la ley había un discurso latente: la despolitización de los y las habitantes de la, hoy, Ciudad de México.

Sin embargo, surgen algunos hechos relevantes para la ciudadanía. En 1953, por decreto del Congreso, ratificado y reformado en 1954, las mujeres mayores de edad obtuvieron el carácter de ciudadanas y, con ello, el derecho a votar y ser votadas. Asimismo, en 1969 se enmienda el artículo 34 de la Constitución y se reduce la edad mínima para obtener la ciudadanía y para votar, que pasa de los 21 a los 18 años. Con estas decisiones, la ciudadanía ve multiplicado su número y, en el discurso, patentiza la igualdad de la población mexicana.

En 1973, se creó una nueva *Ley Federal Electoral*, en la que se enumeran las características del voto (universal, directo y secreto) y se establece que es un derecho y una obligación para el ciudadano.

En ella, práctica y discurso van juntos a favor de la ciudadanía en el plano electoral: ahora no sólo tienes derecho a votar, sino es una obligación. Son avances todos ellos en el plano legal y discursivo.

Pero es hasta 1988 que se da un paso firme en la creación de la ciudadanía, al instalarse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), posteriormente Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Y, aunque las acciones seguían siendo pragmáticas, el discurso se manifestaba ya del lado de la ciudadanía, pues ésta empezaba a recuperar los derechos sobre su ciudad.

Así que, a partir de 1995, cuando se promulga la primera *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF), las y los habitantes de la Ciudad de México ven reivindicados todos sus derechos políticos para votar y para participar en las decisiones de la ciudad. La principal encomienda de esta ley, según su artículo 1º, fue la constitución y elección de los consejos ciudadanos: “para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el propio Estatuto de Gobierno y las leyes”.

Sin embargo, la ciudadanía no estaba preparada o no quiso participar, ya que sólo votó 20 % de la población empadronada para elegir a los y las representantes de estos consejos ciudadanos. La narrativa de décadas de que “todo cambia para seguir igual” estaba enquistada en la ciudadanía.

Es posible también que el discurso de participación no incidiera en la práctica ciudadana, dado que la conciencia ciudadana no se adquiere por decreto ni con mensajes propagandísticos, sino que es necesario que la propia persona observe su realidad y busque soluciones a sus problemáticas, que ya no espere a que los partidos políticos o, en el mejor de los casos, el funcionariado, le digan qué hacer y qué va a obtener a cambio.

No obstante, existía un nuevo discurso y la diferencia fue sustancial, pues se pasó de un jefe de manzana a un consejo ciudadano,

términos que no sólo impactan en lo simbólico, también en lo pragmático: la ciudadanía estaba acostumbrada a un discurso patriarcal donde el “jefe” manda y decide, y los demás obedecen. Por el contrario, un consejo ciudadano, según el artículo 15 de la LPCDF de 1995, implica participar de igual a igual con otras personas ciudadanas para tomar decisiones colectivas:

Los ciudadanos del Distrito Federal podrán solicitar autorización a la Delegación en que residan, para colaborar con ella en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, competencia de la propia Delegación, aportando para su realización recursos económicos o materiales, o trabajo personal. Los actos objeto de colaboración ciudadana no deberán contravenir las leyes y reglamentos aplicables.

Desde 2004 la LPCDF tuvo diversas reformas. Entre las más importantes está la de 2010, que precisó la función de la participación ciudadana:

...contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.¹⁰

Es decir, durante más de 10 años se ha buscado transformar, en la ley, el discurso y la práctica de la ciudadanía de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, y, aunque se lleva mucho terreno ganado, es importante que se sigan planteando retos y perspectivas del presupuesto ciudadano.

¹⁰ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, última reforma publicada, 18 de diciembre de 2014, México, art. 2, en <<http://www.aldf.gob.mx/media/banners/LeydeParticipacionCiudadanadelDistritoFederal.pdf>>.

En 2010, la LPCDF distinguió entre *habitantes, vecinos y ciudadanos*¹¹ del Distrito Federal. Afirma que son habitantes del Distrito Federal las personas que residan en su territorio. Considera vecinos de la colonia a los habitantes que residan por más de seis meses en la colonia, pueblo, barrio, fraccionamiento o unidad habitacional que conformen esa división territorial. Asimismo, para ser considerados ciudadanos del Distrito Federal, se debían reunir algunos requisitos constitucionales. Esta acotación discursiva es, en realidad, práctica, pues busca nulificar la posibilidad de que la ciudadanía participe únicamente en la comunidad en donde tengan ese estatus.

En 2011 se reformó el artículo 83, que quedó de la siguiente manera: “En el 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”. Y agrega que los recursos del presupuesto participativo corresponderán a 3 % del presupuesto anual de las delegaciones. Hasta este punto llega la historia del Distrito Federal y empieza la de la Ciudad de México.

El presente

La *Agenda Ciudadana 2022. Por una ciudadanía participativa y corresponsable* menciona que “son ya 10 años desde que la ley de participación ciudadana del entonces Distrito Federal incorporó este mecanismo en el que la ciudadanía tiene la posibilidad de decidir el destino de una parte importante de los recursos de sus alcaldías y, con ello, mejorar los entornos de sus pueblos, barrios, colonias y comunidades”.¹²

¹¹ *Ibid.*, título segundo: “De los habitantes, vecinos y ciudadanos del Distrito Federal”.

¹² IECM, *Agenda Ciudadana 2022. Por una ciudadanía participativa y corresponsable*, México, IECM, 2021, p. 13, en <https://www.iecm.mx/www/docs/agendaciudadana2022_iecm-6dic.pdf>.

Al principio de este ensayo definimos lo que la LPCCM considera como presupuesto participativo y como participación ciudadana, así como su finalidad. Ahora es momento de observar de cerca la práctica y el discurso de estos dos términos.

La narrativa del discurso es pragmática, pues lleva a la ciudadanía a pensar que ayuda a la mejora de su comunidad si participa y contribuye planteando soluciones a problemas. Así, sólo se le pide que piense en su comunidad y en la manera en que ayudará a mejorarla, pero no a proyectarla ni modificarla.

Un aspecto importante al respecto es que el artículo 2 de la LPCDF afirmaba que: “deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana”. Ahora la ley nos lleva por el lado del discurso simbólico: desarrollar la *cultura democrática*.

La reforma de 2010, en el artículo 39, utilizaba el término *iniciativa popular* y lo definía como: “un instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana [...] presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia”.

La ciudadanía debe tener conciencia sobre el ser ciudadano. La conciencia va más allá de la empatía. Una persona puede ser empática con sus vecinos y vecinas cuando no permite que sus mascotas ensucien las áreas comunes, pero sólo alguien con plena ciudadanía tiene conciencia de las necesidades de su ámbito al pensar no en sí, sino en la colectividad y la comunidad.

El discurso de las distintas leyes de participación de la capital ha querido incidir en ello al plantear principios de participación ciudadana, aunque desde 2004 y hasta 2019 éstos sólo estuvieron enunciados, mas no definidos. Tales principios son: *i.* democracia; *ii.* igualdad; *iii.* corresponsabilidad; *iv.* pluralidad; *v.* solidaridad; *vi.* responsabilidad social; *vii.* respeto; *viii.* tolerancia, y *ix.* autonomía.

A nivel del discurso, la sola enunciación y no definición o descripción de cada principio significaba que los legisladores y las legisladoras, los funcionarios y las funcionarias y, por supuesto, los ciudadanos y las ciudadanas podían entender cada principio a su manera. Por ejemplo, ¿qué significaba pluralidad y ciudadanía plena?

Al estar sólo enunciados, no se orienta, no se educa y mucho menos se concientiza a la ciudadanía sobre su participación y lo que tienen que ver estos principios con el presupuesto participativo. La imagen que dejan es que sólo están allí por moda o por quedar bien con alguien. Eso lo tendrían que explicar los legisladores y las legisladoras, porque, por ejemplo, en 2016 agregaron el principio de *perspectiva de género*, pero desaparece en 2019, cuando todos los principios fueron completamente modificados y ahora sí aparecen definidos.

Otro principio que desapareció ese año fue *democracia* y, por el contrario, *corresponsabilidad* se mantuvo y fue definida como:

...compromiso compartido gobierno-sociedad de participar en los asuntos públicos y acatar las decisiones y acuerdos mutuamente convenidos en las distintas materias involucradas. Está basada en el reconocimiento de la participación ciudadana como componente sustantivo de la democracia y como contrapeso indispensable y responsable del gobierno, y no como sustituto de las responsabilidades del mismo.¹³

Este principio, igual que el de *solidaridad* (que se define como “disposición a asumir los problemas de otros y del conjunto de la población como propios”)¹⁴ son ya apuntes discursivos para una conciencia ciudadana, pues, como se mencionó, no es suficiente con ser empáticos, es necesario que la ciudadanía se involucre en las problemáticas de su comunidad y busque soluciones: “desarrollar una

¹³ Art. 5, inciso A, numeral II de la LPCCM.

¹⁴ Art. 5, inciso A, numeral X de la LPCCM.

sensibilidad sustentada en la calidad humana y a generar relaciones de cooperación y fraternidad entre personas vecinas y habitantes, ajenas a todo egoísmo y a hacer prevalecer el interés particular por encima del colectivo”.¹⁵

Otros dos principios que tienen que ver con la participación ciudadana y, por lo tanto, con el presupuesto participativo, son: *respeto*, definido como “reconocimiento pleno a la diferencia y a la diversidad de opiniones y posturas asumidas en torno a los asuntos públicos”;¹⁶ y *tolerancia*, “garantía de reconocimiento y respeto pleno a la diversidad social, cultural, ideológica y política de quienes forman parte en los procesos participativos. Ésta es un fundamento indispensable para la formación de los consensos”.¹⁷

Todos los demás principios —autonomía, capacitación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición de cuentas, y derechos humanos— aparecieron y desaparecieron sin ningún pudor y sin importar si funcionaban o no.

Al margen de todo esto, en el plano pragmático, la ciudadanía ha visto crecer el presupuesto participativo de 3 a 3.75 % en 2022. En sí mismo, este incremento debería ser un gancho para que los y las habitantes de la ciudad se sientan con la responsabilidad de participar en favor de su comunidad.

Un suceso importante en el ámbito discursivo y pragmático de la participación ciudadana y del presupuesto participativo fue la aparición del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), ahora IECM, como la autoridad facultada para convocar, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de la consulta, así como de computar el resultado de las opiniones en materia de presupuesto participativo.

En el aspecto de convocar y, de manera precisa, en el ámbito de difundir y comunicar, el IEDF realizó diversas acciones que incidieron en lo práctico y en el discurso. En 2011, desarrolló, para la

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Art. 5, inciso A, numeral IX de la LPCCM.

¹⁷ Art. 5, inciso A, numeral XI de la LPCCM.

consulta ciudadana, dentro de su página oficial, un micrositio con aspectos relevantes, además de difundir *spots* de radio y *banners* en periódicos como *El Universal*, *La Prensa*, *Rumbo de México*, *Récord*, *Reforma* y *La Jornada*. También produjo y difundió por Internet, en YouTube, una cápsula informativa de video que culmina con la frase “sin participación nada funciona”.

En el plano simbólico, la imagen gráfica de esa primera campaña de difusión del presupuesto participativo remitía a la ciudadanía a cuatro rubros: agua, seguridad, esparcimiento (parques y jardines) y luminarias. En 2014 se agregan juegos infantiles y canchas deportivas.

En 2015 se publica una gaceta informativa sobre presupuesto participativo y se incorporan al micrositio las redes sociales y una sección de preguntas frecuentes. En 2018 se incorporan lenguas indígenas como el mixteco, mazateco, náhuatl, mazahua y otomí a la LPCDF.

A pesar de los esfuerzos de los funcionarios y las funcionarias de la ciudad y de las autoridades electorales, el discurso no llegaba a la acción. Tres años seguidos no se logró convocar ni a 150 000 personas ciudadanas; menos de 5 % de la población total del Distrito Federal acudió a la consulta para votar por algún proyecto en su colonia: en 2011, sólo lo hicieron 142 332; en 2012, 144 277, y en 2013, 147 737, incluso aunque en 2013 se incorporó la posibilidad de elegir el presupuesto participativo por Internet, lo que haría suponer que un número mayor de ciudadanía acudiría a opinar.

En 2020, según el Sistema de la Estadística de Resultados de la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria (Sercopaco), el total de personas ciudadanas que emitieron su voto en la elección de Copaco fue de 389 490.¹⁸ Respecto del total de personas registradas en la lista nominal, que era de 6 989 833, significó una participación ciudadana de 5.57 %: en la práctica, se necesitaron diez años para duplicar el número de ciudadanía participante.

¹⁸ Información estadística disponible en <<https://www.iecm.mx/www/estadisticaresultadoscopaco2020/pdf/EstadisticaResultadosComisionesParticipacionComunitaria2020.pdf>>.

Así que pensemos el futuro, qué falta, qué es necesario agregar o impulsar para que la ciudadanía participe y haga suyo el instrumento de presupuesto participativo. Vayamos a los retos y las perspectivas.

Retos y perspectivas

El discurso de la participación ciudadana parte de una distinción artificial dada por la autoridad: existen habitantes y ciudadanía, y existe democracia, democracia directa, democracia participativa y democracia representativa. Es un discurso para autoridades gubernamentales, funcionariado electoral y legisladores o legisladoras, pero no para la ciudadanía que tiene la intención de participar para solucionar problemas de su comunidad y, en todo caso, de la ciudad en general.

Si a eso le agregamos que la LPCCM tiene marcos y límites en los que sólo pueden participar los partidos políticos con sus representantes, los legisladores y las legisladoras, las funcionarias y los funcionarios electorales, pues entonces tenemos que la participación ciudadana está realmente acotada.

Esto a pesar de que el discurso del IECM busca la ciudadanía participativa y corresponsable, y ha implementado, como ya hemos visto, una gran cantidad de instrumentos de información y comunicación para posibilitar la interacción entre funcionarios y funcionarias de la ciudad y la ciudadanía.

Se puede afirmar que las condiciones para que la ciudadanía participe y decida en el presupuesto participativo están dadas en la actualidad: existe un marco jurídico que lo propone y permite; el monto del presupuesto ha crecido; las autoridades electorales están cumpliendo con su papel. Lo que falta a nivel discursivo es conciencia ciudadana, y a nivel práctico, decisión de participar.

Sin embargo, la LPCCM sigue utilizando “apellidos” para los conceptos más importantes que deben ser referentes para la ciudadanía.

Por ejemplo, uno de los ejes rectores de la ley es “La capacitación y formación para la ciudadanía *plena*”. En páginas anteriores de este ensayo ya anotábamos el concepto de *ciudadanía plena*. El cuerpo legislativo y quizá las autoridades gubernamentales y electorales tienen una clara inclinación a adjetivar los conceptos.

Una persona ciudadana común y corriente, como yo, lo primero que se pregunta es qué es *ciudadanía plena*; y, si la persona ciudadana interpreta la realidad como dual, interpretación en la que nos manejamos la mayoría, entonces se puede afirmar que habría *ciudadanía escasa o parcial*. En el afán de no sonar con agresión o autoritarismo, quienes hacen la ley le llaman *plena* al igual que denominan a los ancianos *adultos plenos*. Ese es otro vicio del discurso paternalista del que no se pueden librar autoridades y el cuerpo legislativo: utilizar eufemismos en lugar de palabras directas.

En la LPCCM todo es discurso y no acción: la protección y el respeto de los derechos humanos y la igualdad sustantiva deben dejar de ser discurso y relato. Ése es el principal reto para el IECM en sus campañas de difusión y comunicación del presupuesto participativo. Tiene que incidir en la narrativa, en el imaginario colectivo, se debe construir un nuevo referente de la participación ciudadana y del presupuesto participativo. Es necesario dejar de ser paternalistas y de pensar que los eufemismos y las palabras del léxico común son suficientes para concientizar a la ciudadanía.

No obstante, en el plano de lo simbólico, el IECM ha dado un paso en firme con frases como: “Decisiones ciudadanas, beneficios para todos”, “Participar #es la idea”, “#HablaPorTUColonia”, “#EsTuPresupuesto” y “Enchula tu colonia”. Pero todas estas frases van al nivel de la persuasión de las personas y no del razonamiento, así que la perspectiva ahora es educar a la ciudadanía, no convencerla, no persuadirla; que estas frases sean el motor para que aporten su palabra; que la acción de participar se convierta en el discurso que defendamos como ciudadanía, que haya una relación entre la práctica social y la práctica discursiva.

Hasta ahora, los medios masivos de difusión y las redes sociales van a la vanguardia en esto, pero Humberto Franco Migues afirma que “El peligro de que la ficción incorpore temáticas ciudadanas en sus narrativas estriba en que los argumentos empleados para la representación de las prácticas y discursos ciudadanos se constituyen más en función de la emotividad y la moral que en razón de los elementos jurídicos que garantizan el ejercicio de estos derechos a los ciudadanos reales”.¹⁹

Es necesario, entonces, que se plantee una política de comunicación mucho más agresiva, pero con la finalidad de educar más que de convencer o persuadir a la ciudadanía, que no es clientela que va a consumir un producto. Se le debe educar para participar y dejar los prejuicios y las creencias que la determinan a no creer en sus autoridades y pensar que la corrupción lo permea todo.

Debe existir una verdadera interacción entre ciudadanía y Gobierno, que ésta realmente crea que está ayudando a transformar su comunidad, y para ello es necesario que exista una comunicación horizontal. Esto ya está en la LPCCM, en el artículo 15, donde se afirma que las autoridades deben promover: “I. Cursos y campañas de formación, sensibilización, promoción y difusión de los valores y principios de la participación ciudadana; II. Construcción de ciudadanía y de la cultura democrática”.

Pero los hechos están mostrando lo contrario. En demografía existe el término *transición demográfica*, que es cuando las personas deciden por sí mismas, por su educación, cultura y nivel económico, tener o no tener hijos o cuántos tener. Los países desarrollados alcanzaron esta transición y no fue necesario implementar control natal o planificación familiar. En cambio, los países no desarrollados sí la necesitaron, fue el caso de México, donde se implementó en la década de los setenta con la meta de que las parejas tuvieran dos hijos cuando mucho.

¹⁹Humberto Darwin Franco Migues, *Ciudadanos de ficción: representaciones y discursos ciudadanos en las telenovelas mexicanas*, col. Graduados, Serie Sociales y Humanidades, núm. 11, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2011, p. 126.

La analogía con la participación ciudadana y con el presupuesto participativo es evidente. El reto y la perspectiva es llegar a la transición democrática que permita que la ciudadanía educada en democracia decida por sí sola participar en las problemáticas de su ciudad y plantear soluciones para ellas.

Es un buen desafío, pero no debe ser apresurado, pues los datos son duros y tampoco se debe desmoralizar a quienes ya están participando. Actualmente, la ciudadanía cuenta con nuevas formas de relación social que incidirán para que olvide los viejos referentes sociales y políticos; debe llegar el día en que ya no espere a que las autoridades resuelvan todos sus problemas, sino que su participación propicie la solución.

Quizá a largo plazo la perspectiva sea ciudadanizar el programa, es decir, que la ciudadanía proponga fechas y acciones y que la autoridad sólo sea la encargada de distribuir el recurso económico.

Finalmente, está claro que, en el discurso, el concepto de ciudadanía alude a la dimensión civil de la ciudadanía para exigir sus derechos, pero también para cumplir con sus obligaciones, que sería lo pragmático. Así que, nuevamente resaltamos la importancia de una política y una estrategia de comunicación para construir no sólo al ciudadano o la ciudadana, sino también el referente o los referentes desde los cuales participarán.

La LCPCM de 2019 tiene un discurso sólido respecto a la construcción de ciudadanía pues afirma, en el artículo 184, que:

...es el conjunto de prácticas encaminadas al reconocimiento de derechos, deberes y adquisición de valores cívicos por parte de las personas en la Ciudad, con el objetivo de participar en la toma de decisiones y convivir de manera solidaria, respetuosa, tolerante y justa, así como generar arraigo comunitario. Se fortalece a través de la capacitación, los instrumentos, mecanismos y las formas de participación democrática, directa y participativa enunciadas en la presente Ley, utilizando para ello medios de comunicación físicos, electrónicos, y aplicando las nuevas tecnologías.

Así que, reiteramos: el ciudadano y la ciudadana deben tener como primer referente a la LPCCM y, en el sentido de “la ley es la ley”, defender su postura si ésta se encuentra referida en la ley y es de interés colectivo. Su segundo referente será el IECM que, entre sus atribuciones, tiene, según el artículo 129 de la LPCCM: “Asesorar y capacitar a los integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria, organizaciones civiles y ciudadanía en general en materia de presupuesto participativo [y] coordinar a las autoridades para la realización de la consulta y su difusión”.

La consulta y la difusión deben quedar permanentemente abiertas para la ciudadanía, que ésta no sienta que los funcionarios y las funcionarias electorales sólo se le acercan en los momentos del presupuesto participativo, sino que ella puede consultarles en el momento en que requieran.

La participación ciudadana es una acción colectiva y el presupuesto participativo es un instrumento mediante el cual la ciudadanía coadyuva a construir una mejor colonia, barrio, comunidad y, por lo tanto, ciudad. Pero, para ello necesita acompañamientos, que no directrices ni líneas a seguir. El discurso que debe permear entre la ciudadanía es que la participación ciudadana es la toma de decisiones colectivas y que el presupuesto participativo es un mecanismo privilegiado que no tuvieron generaciones anteriores. Hoy estamos celebrando once años del presupuesto participativo. Muchas generaciones de ciudadanos y ciudadanas de lo que hoy es la Ciudad de México no lo conocieron y nunca participaron en algo similar.

Conclusiones

Como lo hemos visto a lo largo del ensayo, el discurso y la práctica deben estar sustentados en los mismos referentes. La LPCCM y el instrumento de presupuesto participativo están ya en el discurso y llevan

once años que se aplican, pero no han incidido en el grueso de la población por razones que será necesario estudiar e investigar.

El reto es que, a la par del nuevo discurso ciudadano, se construya una nueva cultura de ciudadanía y de participación. El alcance democrático de esta ley está más que probado, y lo constatan los ciudadanos y las ciudadanas que han participado en procesos democráticos, el funcionariado de la ciudad, las autoridades electorales y los legisladores y las legisladoras.

Por lo tanto, es necesario, como ya dijimos, que la estrategia comunicativa derivada de una política de comunicación incida en toda aquella ciudadanía que se ha mantenido al margen, lograr que se pregunte, como el taxista del inicio de nuestro ensayo, “¿Por qué yo no sabía de esto?”.

También es importante apuntar que, en el artículo 165 de la LPCCM, se afirma que:

...las personas Titulares de las Alcaldías tienen la obligación de realizar recorridos barriales a fin de recabar opiniones y propuestas de mejora o solución a los problemas de la comunidad, sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.

Esto también es parte de una estrategia comunicativa, y no es necesario esperar a que sea la ciudadanía quien solicite a las alcaldías la realización de recorridos barriales: la alcaldesa o el alcalde deben tener la sensibilidad política y la estrategia comunicativa que les permita interactuar con la ciudadanía.

Tal como lo anotamos ya en el ensayo, existen todas las condiciones para que la participación ciudadana y el presupuesto participativo tengan una ruta mucho más exitosa. Está el marco jurídico, existen instituciones gubernamentales y electorales que garantizan el cumplimiento de la ley y el respeto a las garantías individuales. Así que el reto es construir la conciencia ciudadana con base en la educación para que

la participación ciudadana forme parte de las prácticas comunitarias y se utilice el presupuesto participativo de manera anual para mejorar el ámbito de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional y esto, por supuesto, redunde en la imagen de nuestra ciudad.

Fuentes consultadas

- ARAGÓN RIVERA, Álvaro, "Ciudadanía y derechos sociales: las dificultades de la ciudadanía social", *Revista Andamios*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, México, UACM, 2012, en <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62823326007>>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, VI Legislatura, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, última reforma publicada, 18 de diciembre de 2014, México, en <<http://www.aldf.gob.mx/media/banners/Ley de Participacion Ciudadana del Distrito Federal.pdf>>.
- CAPEL, Horacio (coord.), *Mediterráneo Económico. Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, vol. 3, Almería, Instituto Cajamar, 2003, en <<https://publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-3-ciudades-arquitectura-y-espacio-urbano>>.
- CALOCA, Eloy, *Recuento histórico del periodismo*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2003.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma el 28 de mayo de 2021, en <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>.
- CZARNECKI, Lukasz, "Hannah Arendt y la participación ciudadana en México", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 42, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2014, en <http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2014.v42.n2.48774>.
- DE LA CRUZ, Sor Juana Inés, *Comedias, Sainetes y Prosa*, col. Obras Completas, núm. 4, México, FCE, 1957.
- Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789*, en <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf>.

- ESPINOSA, Mario, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 1, otoño-invierno, Ciudad de México, UACM, 2004, en <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187000632004000100002>.
- FLORES PÉREZ, Claudia Cecilia, "El entramado de la comunicación social en México y la deuda histórica con la transparencia: Del Imperio Azteca a la Ley Chayote", *Memorias de las Jornadas de Investigación UAZ-2018*, Zacatecas, Coordinación de Investigación y Posgrado-UAZ, 2018, en <<https://revistas.uaz.edu.mx/index.php/MemUni/article/download/815/749/>>.
- FRANCO MIGUES, Humberto Darwin, *Ciudadanos de ficción: representaciones y discursos ciudadanos en las telenovelas mexicanas*, col. Graduados, Serie Sociales y Humanidades, núm. 11, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2011.
- FUENTES, Carlos, *El espejo enterrado*, México, FCE, 1992.
- HERNÁNDEZ VACA, Jerónimo, "La administración comunitaria del pueblo azteca", *Estudios Políticos*, núm. 6, septiembre-diciembre, México, UNAM, 2005, en <<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2005.6.37668>>.
- IECM, *Agenda Ciudadana 2022. Por una ciudadanía participativa y corresponsable*, México, IECM, 2021, en <https://www.iecm.mx/www/docs/agenda-ciudadana2022_iecm-6dic.pdf>.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, en <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUADADANA_DE_LA_CDMX4.pdf>.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1995, en <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995#gsc.tab=0=0>.
- RAMÍREZ KURI, Patricia, "La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía", *Revista ENFOQUE*, núm. 7, segundo semestre, Chile, Universidad Central de Chile, 2007, en <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96000704>>.

La versión electrónica de *Retos y perspectivas a 11 años del presupuesto participativo en la Ciudad de México* se terminó el 15 de julio de 2023. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Teresa Rodríguez, analista correctora de estilo. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.

