



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO
(2017-2019): PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA CIUDADANA”

TESIS
QUE PRESENTA

RENÉ LÓPEZ DE LA TORRE
MATRÍCULA: 2183800368

PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES
(LÍNEA DE PROCESOS POLÍTICOS)

DIRECTOR: DR. DAVID MORALES GONZÁLEZ
JURADO: DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DR. MIGUEL RODRIGO GONZÁLEZ IBARRA

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2020

RETRIBUCIÓN SOCIAL

El presente trabajo de investigación sobre la participación ciudadana y/o comunitaria en la Ciudad de México ayuda a estimar una retribución social referente a la creación de espacios de concientización de la realidad colectiva de la capital del país y dar pauta a una serie de reflexiones que puedan generar una agenda ciudadana de involucración y empoderamiento ciudadano.

El presupuesto participativo, como mecanismo deliberativo ciudadano, pretende otorgar un poder limitado de decisión a los ciudadanos sobre el destino de los recursos públicos escasos en obras, servicios o proyectos comunitarios. Para su correcto funcionamiento, es menester comprender el funcionamiento de este, sus problemas actuales y, con base en ello, generar alternativas de solución.

En primer lugar, se considera que este trabajo de investigación puede dar pauta para que la ciudadanía interesada en el tema conozca el funcionamiento del presupuesto participativo en su ciudad, su base normativa, sus resultados y problemáticas vigentes. Ello le permitiría generar propuestas en sus comunidades para proponer proyectos de incidencia ciudadana y vigilar la acción de sus representantes populares.

En segundo lugar, con base en lo anterior, pueda permitir a los ciudadanos proponer soluciones a los distintos problemas locales. Si bien es cierto que existe un desencanto con la actuación y los resultados generados por parte de los gobiernos locales y su impacto en la calidad de nuestro incipiente régimen democrático, también se sabe que depende de la actitud ciudadana frente a dicho escenario.

Por tanto, en términos generales, la retribución social de la presente investigación consiste en dar a conocer el funcionamiento del presupuesto participativo y su desenvolvimiento a la ciudadanía para que, en medio del fenómeno global de desencanto con la democracia, esta pueda anhelar y creer en esta última a través de su acción colectiva en pro de la honestidad, transparencia, igualdad y la justicia.

RESUMEN / ABSTRACT

El presupuesto participativo, como mecanismo de participación ciudadana, depende de la consecución de sus objetivos y metas que, en gran medida, parten del diseño institucional y del papel que juegan las instituciones y los ciudadanos en las distintas fases de este mecanismo deliberativo y que inciden, fundamentalmente, en la consolidación y valoración política y social de este.

El presente trabajo de investigación aborda el análisis sobre el diseño institucional, los resultados y el papel de los actores involucrados en el presupuesto participativo de la Ciudad de México durante el periodo 2017-2019, discutiendo las causales por las cuales la ciudadanía no participa e incide de manera efectiva en cada una de las fases procesales de este mecanismo deliberativo.

Palabras clave: democracia participativa, presupuesto participativo, participación ciudadana, ciudadanía, diseño institucional.

The participatory budget, as a mechanism for citizen participation, depends on the achievement of its objectives and goals that, to a large extent, stem from the institutional design and the role that institutions and citizens play in the different phases of this deliberative mechanism and that influence, fundamentally, in the consolidation and political and social valuation of this.

This research work addresses the analysis of the institutional design, the results and the role of the actors involved in the participatory budget of Mexico City during the period 2017-2019, discussing the reasons why citizens do not participate and influence effectively in each of the procedural phases of this deliberative mechanism.

Key words: participatory democracy, participatory budgeting, citizen participation, citizenship, institutional design.

AGRADECIMIENTOS

El resultado final de este trabajo de investigación no sería posible, en primer lugar, sin el apoyo incondicional de toda mi familia. En particular a mis papás y a mi hermano Fernando, de los cuales, siempre he tenido su comprensión, solidaridad y ayuda en momentos simples y complejos; aunado a ello, doy gracias a ustedes por los valores y principios que me han inculcado bajo el temple de la razón y la pasión.

En segundo lugar, quiero agradecer a la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (UAM-I) que ha sido, desde 2012, mi segunda casa. Especialmente, al Posgrado en Estudios Sociales, en la Línea de Procesos Políticos, porque hace dos años me dieron un voto de confianza y de exigencia que me ha acompañado durante todo este tiempo; a todos mis profesores, de los cuales conocí las distintas aristas del quehacer politológico y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca de apoyo, mi más sincero y eterno agradecimiento y reconocimiento.

De manera especial, agradezco el apoyo incondicional de la Dra. Laura del Alizal Arriaga hacia mi crecimiento profesional. A mi cuerpo tutorial: al Dr. David Morales González como mi asesor, al Dr. Alberto Escamilla Cadena y al Dr. Miguel Rodrigo González Ibarra como mis lectores; gracias por su entera disposición en su orientación, comentarios y asesorías que permitieron constituir este trabajo terminal.

Mientras tanto, también agradezco a mis compañeros de maestría, de los cuales, siempre obtuve nuevos aprendizajes y visiones alternativas del análisis de los temas políticos y sociales sobre la base de la pluralidad e intercambio respetuoso de ideas. Especialmente, al Lic. Arturo Muñoz siendo lector alumno de mi tesis durante el periodo de los seminarios de investigación, cuya visión crítica-constructiva me permitió consolidar esta investigación.

En otro orden de ideas, esta investigación no sería posible sin el apoyo de mi segunda familia: mis amigos. Katia, Karla Lourdes, Karla Selene, Estefanía, Fabiola, Nicté-Ha, Fabiola, Dafne, Felipe, Vladimir, José Luis y Alejandro...sin ustedes, esta feliz y exitosa estadía académica no sería posible; gracias por siempre darme distintas muestras de afecto y cariño, reafirmando que uno mismo es más grande que los problemas y dificultades.

Por último, quiero agradecer a mis compañeros y amigos del Instituto Nacional de Gestoría Educativa, Cultural y Ambiental A.C. (INGECA A.C.). Gracias queridos Edwin, Rafael, Oscar, Mariela, Belen, Sayuri y a mis asesorados (becarios) del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” por su alegría, por su compañía y aprendizajes de vida que, sin duda alguna, hacen de mí una persona más plena y en constante crecimiento personal.

¡En fin, gracias infinitas a todas las personas que estuvieron conmigo en este trayecto de dos años que tiene, venturosamente, un feliz término!

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL	4
CAPÍTULO 1: Democracia participativa y el presupuesto participativo: sus fundamentos teóricos	16
1.1- Introducción	16
1.2.- Democracia: conceptualizaciones básicas y sus enfoques de análisis	18
1.3.- Tipología de las democracias y la participación ciudadana	28
<i>1.3.1.- Democracia directa</i>	30
<i>1.3.2.- Democracia representativa</i>	33
<i>1.3.3.- Democracia deliberativa</i>	37
<i>1.3.4.- Democracia radical</i>	40
<i>1.3.5.- Democracia participativa</i>	43
1.4.- Participación y cultura política democrática ciudadana: distinciones, nexos e implicaciones conceptuales	49
1.5.- Instrumentos de participación ciudadana: Definiciones y modalidades	67
<i>1.5.1.- Tipología de los instrumentos de participación ciudadana</i>	68
<i>1.5.2.- Plebiscito</i>	70
<i>1.5.3.- Referéndum</i>	72
<i>1.5.4.- Iniciativa popular</i>	74
<i>1.5.5.- Revocación del mandato</i>	75
1.6- Presupuesto participativo: definición, características y tipologías	77
<i>1.6.1.- Hacia una definición del presupuesto participativo: ¿qué es?</i>	78
<i>1.6.2.- Características generales del Presupuesto Participativo: ¿Cómo funciona?</i>	81
<i>1.6.3.- Impacto del presupuesto participativo: aspectos positivos y negativos</i>	86
1.7.- Conclusión	89

CAPÍTULO 2: Contexto internacional, nacional y subnacional del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México: alcances y límites procedimentales	91
2.1.- Introducción	91
2.2.- El presupuesto participativo original: el modelo de Porto Alegre, Brasil	93
2.3.- El presupuesto participativo en el mundo: la influencia del modelo de Porto Alegre y sus implicaciones estructurales	104
2.3.1.- <i>Europa: el caso avanzado del presupuesto participativo</i>	108
2.3.2.- <i>Asia: el desarrollo discontinuo del presupuesto participativo</i>	110
2.3.3.- <i>África: el avance sostenido y gradual del presupuesto participativo</i>	112
2.3.4.- <i>Norteamérica: entre la lentitud y el gradualismo del presupuesto participativo</i>	114
2.3.5.- <i>Oceanía: la estagnación del presupuesto participativo</i>	116
2.3.6.- <i>En términos generales... ¿cuál es el estado del presupuesto participativo?</i>	117
2.4.- El presupuesto participativo latinoamericano: entre la regresión, la estagnación y el lento crecimiento procesal.	118
2.4.1.- <i>El estado actual del presupuesto participativo en América Latina</i>	119
2.4.2.- <i>¿Hacia dónde va el presupuesto participativo en América Latina?</i>	132
2.5.- El presupuesto participativo en México: entre el surgimiento, estancamiento y el avance gradual de la participación ciudadana	135
2.5.1.- <i>El presupuesto participativo en México: el origen de un proceso innovador de la interacción entre la ciudadanía y gobierno</i>	136
2.5.2.- <i>El marco legal y programático del presupuesto participativo en México</i>	140
2.5.3.- <i>El presupuesto participativo en el municipio mexicano: la heterogeneidad imperante</i>	151
2.6.- Conclusión	158

CAPÍTULO 3: El diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades, resultados e inferencias programáticas	160
3.1.- Introducción	160
3.2.- El origen y desarrollo del diseño institucional de la participación ciudadana en la Ciudad de México	162
3.3.- El origen, desarrollo y consolidación del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México	176
<i>3.3.1.- Desarrollo histórico del diseño institucional del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México</i>	177
<i>3.3.2.- El diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: su funcionamiento normativo</i>	181
3.4.- La aplicación del diseño institucional del presupuesto participativo: resultados e inferencias prácticas	199
3.5.- El diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: análisis e inferencias estructurales y programáticas	222
<i>3.5.1.- Dimensión participativa: la relación problemática entre la ciudadanía y autoridades de la Ciudad de México</i>	223
<i>3.5.2.- Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria: distribución y control de los recursos públicos en el presupuesto participativo</i>	249
<i>3.5.3.- Dimensión normativa y legal: la institucionalización del dispositivo participativo</i>	258
<i>3.5.4.- Dimensión territorial: concepción infra-supra de la toma de decisiones presupuestales y administrativas</i>	265
<i>3.5.5.- ¿Qué diseño institucional del presupuesto participativo predomina en la Ciudad de México?</i>	270
3.6.- Conclusión	275
CONCLUSIÓN GENERAL	277
BIBLIOGRAFÍA	299

INTRODUCCIÓN GENERAL

El modelo de la democracia representativa, aquel en el que los ciudadanos delegan el poder de decisión política a representantes electos por ellos, en los últimos años, ha sido objeto de diversas críticas en cuanto a su actuación institucional. Derivado de los distintos procesos de transición hacia la democracia en América Latina, entre los años setenta y noventa, los resultados en el ámbito político, económico y social no han sido satisfactorios para la población en general.

Es en este proceso donde surge y se desarrollan de los mecanismos de la democracia participativa que, durante los últimos treinta años en dicha región, han sido un paliativo frente a la persistencia de los problemas nacionales como han sido la corrupción gubernamental, la desigualdad social o la escasa representatividad de los partidos y sistemas electorales dentro de las capas sociales y ciudadanas, sólo por mencionar algunos.

Como tal, la democracia participativa busca incentivar una mayor participación ciudadana, complementaria a la democracia representativa, a través de una regulación instrumental. Esta participación limitada esta canalizada a través de diversos mecanismos que dan una orientación en cuanto a los temas, actores promoventes, procedimientos y tipo de decisiones hacia los ciudadanos con derecho e interés a participar en ellos.

Los mecanismos de la democracia participativa nacen en este contexto donde la credibilidad de los cuerpos de representación política por parte de la ciudadana iba a la baja frente a los anteriores problemas mencionados. Aunado a ello, la implementación de estos mecanismos iba acompañada de reformas

institucionales que permitieran fortalecer el incipiente régimen democrático dentro de contextos sociales y políticos complejos.

En términos generales, se puede mencionar que en la actualidad hay cinco mecanismos que predominan en su aceptación, aplicación y alcance en las distintas regiones del mundo, incluida la de América Latina: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato y el presupuesto participativo.

De los anteriores mecanismos predominantes en su aplicación, es el presupuesto participativo el que ha tenido mayor utilización a nivel local. Este mecanismo ha resultado innovador para promover la democracia participativa local, la transparencia y rendición de cuentas bajo el enfoque de la gobernanza y crear mayores lazos de colaboración y confianza entre los ciudadanos y estos, a su vez, con la administración gubernamental en turno.

El presupuesto participativo se originó en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Este medio de participación ciudadana busca, hasta el día de hoy, otorgar a los ciudadanos la decisión de un porcentaje limitado del total del presupuesto de egresos anuales de una ciudad en proyectos y programas que los mismos consideren pertinentes y que merecen tener la atención del gobierno local.

Esta experiencia, frente al éxito político y social que logró obtener, fue promovida en otras partes del mundo, llegando al 2019 con una aplicación aproximada de entre 11,690 y 11,825 ejercicios rastreables.¹ En el caso de la presente investigación, se analizará un caso subnacional que ha tenido una

¹ Dias, Nelson; Enríquez, Sahsil y Júlio, Simone, “Maps”, en *Participatory Budgeting World Atlas*, Epopeia Records, Lisboa, 2019, p. 16.

aplicación recurrente pero que no ha generado los resultados esperados: el caso de la Ciudad de México.

Este mecanismo fue introducido en el otrora Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en el mes de mayo de 2010 a través de una reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. A pesar de ser el proceso de participación ciudadana que se ha realizado año con año, no ha logrado obtener índices de participación ciudadana en la jornada de emisión de la opinión, superiores al 4.77%, en promedio, del total de la lista nominal de electores.

Cabe mencionar que el proceso de presupuesto participativo se ha desarrollado en la Ciudad de México a través de diversas etapas procesales que configuran un diseño institucional *sui generis*. El desarrollo óptimo de estas depende de la configuración jurídica y de la voluntad política de los actores involucrados en este procedimiento

La problemática actual que se pretende investigar, entonces, son aquellas dos fases del proceso que, potencialmente, desincentivan la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Ciudad de México: la fase de dictaminación de los proyectos por parte del órgano dictaminador de cada alcaldía (antes delegación) y la fase de evaluación y cumplimiento de las obras ganadoras derivada de la jornada de emisión de opinión.

En cuanto a la primera, consiste en la falta de incidencia efectiva de parte de las Asambleas Ciudadanas y Comisiones de Participación Comunitaria (antes Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos) y de los ciudadanos en general en el análisis, discusión, deliberación y aprobación de los proyectos que serán parte del proceso de la jornada de emisión de opinión.

Este órgano dictaminador, a pesar de contar con la presencia de académicos y especialistas de las materias que son sujetas de la promoción de proyectos, tiene una preponderancia de carácter político y cuyas resoluciones carecen de accesibilidad y asequibilidad para la mayor parte de los ciudadanos y promoventes de los proyectos a consulta.

En segundo lugar, durante la fase de aplicación de los proyectos ganadores de la jornada de emisión de opinión, 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.

Todo lo anterior ha dado por resultado que los ciudadanos tengan bajos incentivos para participar a lo largo del proceso del presupuesto participativo. Esto ha permitido demostrar que este ejercicio no necesariamente ha propiciado un empoderamiento ciudadano y da, de nueva cuenta, la reflexión sobre la viabilidad de la aplicación de este procedimiento en el contexto local actual de la Ciudad de México.

Por otro lado, respecto a la justificación, la creciente institucionalización de los mecanismos de democracia participativa en la región latinoamericana, desde la década de los años ochenta, ha permitido que este campo de estudio haya sido objeto de investigaciones académicas, tanto referentes al nivel regional, nacional y subnacional, bajo el contextos y temáticas particulares desprendidas de la problemática en general.

Como se ha mencionado, el presupuesto participativo es uno de estos mecanismos con los que cuenta la ciudadana para incidir sobre las decisiones

gubernamentales, específicamente en la forma en que se gastan los recursos públicos. Dicho mecanismo ha representado, en muchas ciudades de la región, una oportunidad para generar mejores condiciones en la democratización de la vida pública local.

Es en este sentido que estudiar el presupuesto participativo permitiría, a través del análisis teórico y empírico, retomar dichas investigaciones y generar preceptos básicos sobre el funcionamiento del mecanismo en contextos diversos. Con base en ello, se pretende observar los elementos de éxito y fracaso de la aplicación diversa del presupuesto participativo.

Aunado a ello, la serie de investigaciones realizadas sobre este mecanismo han girado en torno a los aspectos positivos del presupuesto participativo en la vida pública y su impacto en los procesos incipientes y todavía inacabados del proceso de transición democrática en los gobiernos locales. En ellos, además, resaltan el papel que juegan los ciudadanos y la aspiración hacia un modelo de gobernanza local.

Sin embargo, en el espacio de análisis que es la Ciudad de México, han sido únicamente los medios de comunicación masiva quienes han dado a conocer los diferentes aspectos problemáticos sobre la baja participación ciudadana en las consultas de presupuesto participativo y sus posibles causas haciendo referencia a la propia actuación de las distintas autoridades gubernamentales intervinientes.

Esto abre un espacio de discusión y análisis, bajo el rigor de la investigación científica, que permita abordar dichas problemáticas reconociendo los aspectos jurídicos y administrativos del proceso. Además de

ello, la propia relación entre los ciudadanos y las autoridades ha sido, bajo el contexto de espacio-tiempo planteado, pocas veces abordado.

Derivado de todo lo anterior, la pertinencia de la presente investigación se circunscribe a dos razonamientos:

1. A lo largo de la serie de investigaciones académicas referentes al mecanismo de presupuesto participativo en la Ciudad de México, hay pocas que hagan referencia al papel que ejercen los ciudadanos y sus órganos de representación social en relación con la administración local (alcaldías) en las fases del proceso planteadas.
2. Las únicas indagaciones realizadas sobre el tema focal que se ha planteado las han realizado, de manera parcial, los distintos medios de comunicación masiva sin el rigor epistemológico y metodológico que caracteriza al desarrollo académico de las ciencias sociales.

La realización de esta investigación pretende abordar, además de todo lo anterior, un periodo de análisis de las consultas realizadas para los años de ejercicio fiscal de 2017 a 2019. Este análisis, además de ser una continuación a la investigación realizada en la etapa de la licenciatura, implica el reconocimiento de un periodo de transición del diseño institucional de la participación ciudadana en la Ciudad de México.

Estos cambios transicionales se expresan con la promulgación de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México y que generarían un impacto en la creación de nuevas leyes acorde al contexto político-social del momento. Entre estas nuevas leyes, surgiría la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México; estos hechos, en general, impactaron en la forma en que se concibe al presupuesto participativo y el papel que ejerce la ciudadanía en este.

Finalmente, el impacto de este estudio se dirige al creciente interés de los estudiantes y académicos sobre el tema y, por supuesto, como una aportación mínima para buscar incidir en las medidas necesarias para fortalecer al mecanismo. Se trata, pues, de un tema, que, ante la coyuntura actual que vive la capital de la república mexicana, es necesario abordarlo de manera más puntual y precisa.

Derivado de todo lo anterior, con respecto a la pregunta de investigación guía de la presente investigación es la siguiente *¿Cuáles han sido los factores que desincentivan la participación de los ciudadanos de las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México en el ejercicio de presupuesto participativo entre el año 2017 y 2019?*; dicha interrogante se busca responder a través de tres hipótesis tentativas.

La primera de ellas establece que la falta de incidencia efectiva de las Asambleas Ciudadanas y Comisiones de Participación Comunitaria (antes Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos) y de los ciudadanos en general en la fase de dictaminación de proyectos, aunado al escaso nivel de transparencia en el avance y cumplimiento de las obras ganadoras por parte de las alcaldías y la ausencia de responsabilidades al respecto, desincentiva al ciudadano para participar durante el ejercicio de presupuesto participativo.

En lo que respecta a las hipótesis alternativas, la primera de ellas hace referencia a que el carente nivel de difusión del proceso de presupuesto participativo en medios de comunicación masiva y espacios públicos, aunado a la escasa promoción de programas de capacitación y asesoría en la elaboración de proyectos ciudadanos por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México y de alcaldías, ha desincentivado al ciudadano para participar durante el ejercicio de presupuesto participativo.

Finalmente, la segunda hipótesis alternativa hace mención el hecho de que los bajos niveles de confianza interpersonal y política entre los ciudadanos de la Ciudad de México, aunado a la existencia de bajos incentivos económicos y de reconocimiento social para vincularse en el proceso deliberativo, ha incentivado a que los ciudadanos, en general, no participen en las distintas fases del ejercicio de consulta ciudadana del presupuesto participativo.

Estas hipótesis permiten establecer, mientras tanto, el objetivo general de evaluar y comprobar el impacto de los factores jurídicos y administrativos que desincentivan a los ciudadanos de la Ciudad de México para participar durante el proceso de la consulta ciudadana de presupuesto participativo durante el periodo de ejercicio fiscal 2017 al 2019.

Siguiendo con esta línea argumentativa, la consecución del objetivo general pretende realizarse a través del desarrollo de los siguientes objetivos específicos:

1.-Examinar las perspectivas analíticas y teóricas de los conceptos que explican la evolución de la democracia participativa y del presupuesto participativo.

2.- Analizar el desarrollo del diseño institucional y jurídico del presupuesto participativo a nivel mundial (tomando como referencia los casos regionales), nacional y subnacional mexicano. En el caso subnacional mexicano, además, explicar y comparar la configuración institucional del presupuesto participativo y sus resultados procesales.

3.- Explicar aquellos factores que propician una baja participación en el ejercicio del presupuesto participativo dentro de las dieciséis alcaldías de la

Ciudad de México a través del análisis comparativo de las fases procesales, del diseño institucional y sus resultados generados.

Por otro lado, la estrategia metodológica y las técnicas de investigación usadas en el presente estudio sobre el presupuesto participativo en la Ciudad de México entre el 2017 y 2019 giran en torno al uso del enfoque de investigación fenomenológico (contextos y situaciones que rodean al sujeto social) y explicativo.

Como tal, la evaluación propuesta sobre el presupuesto participativo en la Ciudad de México requiere la comprensión de las acciones de los actores participantes que giran en torno al diseño institucional de este. Este enfoque permitió establecer una conexión causal de hechos que buscaron comprobar las causas de la baja participación ciudadana en este mecanismo

Con base en lo anterior, se utilizó el método inductivo partiendo de las hipótesis planteadas para lograr establecer conclusiones generales. Las hipótesis generadas tienen una base teórica expresada en el marco conceptual y que fue el núcleo sustancial de la primera parte de la investigación, referente al análisis de definiciones, enfoques y preceptos de los conceptos clave.

El enfoque metodológico de la presente investigación se sustenta en la técnica de investigación mixta, predominantemente cualitativa, sobre la base documental con sustento en un estudio crítico de las fuentes primarias y secundarias. El enfoque cuantitativo, por otro lado, versó en torno a la recolección, elaboración y análisis de datos estadísticos sobre el proceso de presupuesto participativo.

Así mismo, se buscó desarrollar la investigación a través de un estudio de caso, cuyo universo de análisis son las dieciséis alcaldías que forman parte de la Ciudad de México. A pesar de que cada alcaldía ha mostrado diversas tendencias en cuanto al modo de operación, formas de organización y resultados en la aplicación del ejercicio de presupuesto participativo, esta divergencia promueve inferencias que permitirán contestar la pregunta de investigación y corroborar o, en su caso, negar las hipótesis planteadas.

Por otro lado, las técnicas de investigación predominantes que se utilizaron a lo largo de la investigación fueron la observación indirecta y la entrevista. En cuanto a la primera, se buscó obtener información del objeto de estudio a través de diversas fuentes (ya sean primarias y/o secundarias) que han sido realizadas previamente por otras personas que han abordado el tema en cuestión.

De manera más específica, la observación indirecta implicó la revisión documental de informes, libros, revistas, leyes, memorias, etc. realizados por otros actores, ya sean individuos o instituciones, sobre el presupuesto participativo, en sus distintas aristas de aplicación territorial, y los actores involucrados en el mismo. Esto permitió realizar la investigación en tiempo y forma adecuados para su culminación eficiente.

En cuanto a la entrevista, se utilizó un método semiestructurado donde se obtuvo información de académicos expertos en la materia y de los actores participantes del objeto de estudio. Esta se basó en un guion de preguntas como base y cuyas respuestas fueron abiertas, permitiendo obtener información bajo una conexión de apertura y respeto con el entrevistado.

En términos generales, en lo que respecta a las fuentes primarias, se retomaron como recursos principales los diarios de información, las normas jurídicas, información pública sobre los actores involucrados, entrevistas e investigaciones de carácter académico o periodístico. Esta información de primera mano nos permitió establecer el contexto y la recolección de datos sobre el presupuesto participativo.

Por su parte, sobre las fuentes secundarias se recuperaron como recursos primordiales las memorias de los procesos de participación ciudadana, análisis de segunda mano sobre los actores involucrados en el proceso del presupuesto participativo, antologías y textos académicos de diversa índole en la materia que ayudaron a contextualizar y fortalecer los principales argumentos a exponer en la presente investigación.

Todo lo anterior, cabe mencionar, representó el marco metodológico y de investigación base que permitió el desarrollo de la siguiente relación entre variables de investigación. Estos elementos se fueron desarrollando a lo largo de los capítulos que son parte de la presente investigación y cuya exposición está expresada en la siguiente tabla.

Tabla 1: Relación entre variables de investigación

Variable independiente	Variable interviniente	Variable dependiente
La falta de incidencia efectiva de las Asambleas Ciudadanas y Comisiones de Participación Comunitaria (Antes C.C. y C.P.), y de los ciudadanos en general en la fase de dictaminación de proyectos.	Escaso nivel de transparencia en el avance y cumplimiento de las obras ganadoras por parte de las alcaldías y la subsecuente ausencia de responsabilidades.	Desincentivación de los ciudadanos para participar durante el ejercicio del presupuesto participativo.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, la presente investigación se constituye y se desarrolla a través de la siguiente estructura y contenido de análisis de tres capítulos analíticos. El primero consiste en la construcción del marco teórico tendiente a retomar la teoría de la democracia y sus subyacentes modelos que permiten explicar el nexo de esta con el origen y promoción de los mecanismos de participación ciudadana y, de manera específica, del presupuesto participativo.

El segundo capítulo establece una indagatoria general sobre el estado actual del presupuesto participativo en las regiones del mundo, con especial énfasis en América Latina, en México y a nivel subnacional. En este, a través de la comparación de los diseños institucionales y de sus resultados generados, se analiza dicho estatus y sus implicaciones para los actores sociales e institucionales.

Finalmente, en el tercer capítulo, se analiza el caso específico de la Ciudad de México a través de la conformación histórica de su diseño institucional del presupuesto participativo. Aunado al proceso de indagación de resultados generados, se realiza un análisis tipológico que permite situar al caso bajo un tipo de arreglo institucional específico.

Todo lo anterior permitió, en el apartado de las conclusiones, realizar inferencias y generar una posición en torno a los planteamientos establecidos a lo largo de esta estructura y la subsecuente validación o rechazo de las hipótesis guías planteadas. Todo ello, bajo el marco de una reflexión crítica evaluativa de los actores participantes y sus efectos sobre este medio de participación ciudadana.

CAPÍTULO 1: Democracia participativa y el presupuesto participativo: fundamentos teóricos-conceptuales

1.1- Introducción

La democracia participativa, a través de diversos instrumentos de participación ciudadana, busca contrarrestar los distintos déficits que enfrenta en la actualidad el sistema de representación política. El aspecto toral de este modelo de democracia es otorgar mayores espacios de acción y participación, no obstante, limitados y regulados, a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Estos instrumentos, además de fomentar una mayor participación de los ciudadanos promoviendo la ampliación de la esfera pública y política, implican una revaloración sobre el sistema democrático actual. El impacto de estos ha generado cambios en el desarrollo institucional e instrumental de las organizaciones políticas y gubernamentales.

No obstante, el análisis de la democracia participativa y de sus distintos instrumentos no ha sido ajeno al fenómeno de *estiramiento conceptual*, característico de las ciencias sociales, que impide tener bases de reconocimiento sobre los alcances y límites de estos mecanismos de participación en medio de contextos políticos y sociales complejos y en constante transformación.

El objetivo de este capítulo es analizar los distintos enfoques analíticos y corrientes de pensamiento de los conceptos teóricos-conceptuales que forman parte del análisis sobre la democracia participativa y, en lo particular, el instrumento del presupuesto participativo, así como sus implicaciones en la participación y cultura política ciudadana, por un lado, y en las instituciones políticas, por otro lado.

El presente capítulo se divide en cinco apartados. En el primero se analizan las teorías y conceptos centrales para comprender la democracia como forma de gobierno; posteriormente, se indagará aquel enfoque conceptual de la democracia que aborda el desarrollo y promoción de la participación ciudadana institucionalizada a través de distintos instrumentos procesales.

En el segundo apartado se examinan los distintos tipos de democracia existentes en la discusión teórico-conceptual. En este apartado se desarrollan cinco subapartados donde cada uno representa a cada tipo de democracia a estudiar y su conexión con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Posteriormente, en el tercer apartado, se revisa el concepto de la participación ciudadana y cómo es que los ciudadanos participan e inciden en las decisiones sobre su comunidad. En este sentido, se observa el nexo existente entre la participación ciudadana y las instituciones gubernamentales bajo el modelo de la gobernanza y la cultura política democrática.

A continuación, en el cuarto apartado se indagan los distintos instrumentos de participación ciudadana que han sido objeto de una mayor aplicación instrumental en los últimos años. En este, se desarrollan cuatro subapartados donde explica, de manera breve, en qué consiste cada uno de ellos y sus diferentes variantes instrumentales y legales existentes.

Finalmente, en el quinto apartado se explican las concepciones del presupuesto participativo, sus fases constitutivas y tipologías generadas en cuanto al rol de participación de los ciudadanos, la regulación del instrumento, el papel de la acción gubernamental y la vinculatoriedad de las decisiones tomadas por los ciudadanos.

1.2.- Democracia: conceptualizaciones básicas y sus enfoques de análisis

Al igual que otros conceptos típicos usados en el lenguaje de las ciencias sociales, la tarea de definir sobre lo que es la democracia resulta ser compleja frente al fenómeno de *estiramiento conceptual*.² Esto, si bien ha enriquecido el debate teórico sobre lo que es la democracia, ha generado en que este término sea utilizado de manera indiscriminada y poco consistente.

Con base en ello, el término *democracia* se ha conceptualizado a través de cuatro enfoques diferentes de análisis. La siguiente tabla refleja dichos enfoques con sus características básicas de explicación terminológica:

Tabla 2: Enfoques conceptuales del término “democracia”

<i>Tipo de Definición</i>	<i>Descripción</i>
Constitucional	Se concentra en las leyes que aprueba un régimen en todo lo relativo a la actividad política.
Sustantiva	Se fijan en las condiciones de vida y política que promueve un determinado régimen. (Derechos humanos sociales, económicos, políticos y culturales)
Procedimental	Se identifican una serie de prácticas gubernamentales para determinar si un régimen se puede calificar como democrático (Análisis concentrado en el papel de las elecciones)
Procesal	Identifican una serie mínima de procesos (de carácter político y social) que deben estar continuamente en marcha para que una situación pueda ser calificada como democracia.

Fuente: Elaboración propia con base en Tilly, Charles, “¿Qué es la democracia?” en *Democracia*, Ediciones Akal, Madrid, 2010, pp. 37-42.

² Para Giovanni Sartori, este fenómeno consiste en la creación de...” conceptualizaciones vagas e indefinidas” que dan, por resultado, tener conceptos más indefinidos, imprecisos y poco consistentes debido a la expansión del análisis político y de la profundización en el uso de la de la política comparada como un método de análisis politológico. Véase en: Sartori, Giovanni, “Malformación de los conceptos en política comparada”, en *Cómo hacer ciencia política*, Taurus, México, 2012, pp. 27-80.

La anterior tabla refleja, en primera instancia, los enfoques conceptuales que, explícita o implícitamente, los diversos autores han utilizado para concebir lo que a su consideración es o debería ser la democracia. Los cuatro anteriores enfoques, cabe mencionar, se consideran distintos entre sí, pero cuyas repercusiones inciden en la eficacia operativa de todas las demás.

Estos enfoques analizan un espectro del universo conceptual existente de la democracia y que, no obstante, el debate académico ha mostrado la necesidad de unificar criterios para solidificar las bases orientativas conceptuales. Además, estos tipos de definiciones tienen conexión con los diferentes modelos de democracia que se analizarán más adelante.

Por todo lo anterior se analizará, de manera breve, estos enfoques teóricos con sus conceptualizaciones básicas que permitirán comprender, con mayor ahínco, el debate conceptual sobre la democracia prevaleciente de nuestros días en las ciencias sociales. Esto, además, permitirá seleccionar aquel enfoque que promueve los diversos instrumentos de la participación ciudadana.

La *democracia constitucional*, en primer lugar, hace referencia a la forma en que se logran tomar las decisiones políticas dentro de un cuerpo deliberativo y su impacto en el desarrollo político, jurídico e institucional de una nación. Esto aunado a la existencia de una serie de derechos políticos existentes que han sido otorgados a los individuos y expresados en las leyes fundamentales nacionales.

Son, pues, aquellas "...formas de gobierno democráticas en las que el ejercicio del poder político está regulado y limitado a partir de los postulados

del constitucionalismo moderno”.³ Estos postulados se sintetizan en dos grandes aspectos inherentes al termino: los principios democráticos, por un lado, y los principios constitucionales, por otro lado.

Los principios democráticos hacen referencia a los derechos políticos que todos los ciudadanos, sin distinción alguna, gozan al momento de efectuar una decisión. Hace referencia a la existencia de la libertad de expresión, de obtención de información, del derecho al voto y del respeto a las garantías y derechos de las minorías en la toma de decisiones.⁴

Mientras tanto, los principios constitucionales hacen referencia al sistema de pesos y contrapesos existentes en el ejercicio gubernamental. Con ello, se evita un ejercicio discrecional y en exceso del poder público a través de la protección de los anteriores derechos mencionados bajo la acción de los principios de legalidad, supremacía y control constitucional.

El modelo republicano de la división de poderes y protección de los derechos políticos fundamentales de las personas son parte total de la toma de decisiones públicas. Las conceptualizaciones generadas al respecto⁵ tienen en común la existencia de las garantías de los derechos de participación de los ciudadanos y sobre las reglas en torno a quién y bajo qué procedimiento se toman decisiones.

Esta versión jurisdiccional de la democracia y su impacto en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se remite en la forma en

³ Córdova Vianello, Lorenzo, “La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales”, en *Publicaciones Electrónicas*, Vol.1, Núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p.211.

⁴ Estas garantías, también llamadas “procedimientos universales” son expresas por Norberto Bobbio y que caracterizan a la democracia como forma de gobierno. Véase más en: Bobbio, Norberto, “Democracia: Las Técnicas”, en *Teoría General de la Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, p.460.

⁵ Autores como Luigi Ferrajoli, Hans Kelsen, Norberto Bobbio, Ronald Dworkin y Pedro Salazar Ugarte son algunas referencias en torno al enfoque de la democracia constitucional.

que la ciudadanía puede participar, pero, en primera instancia, privilegiando sus derechos concebidos en la ley fundamental de cada nación. Hasta este punto se sigue teniendo una visión abstracta de acción ciudadana colectiva.

Por otro lado, la protección y garantía de los derechos fundamentales, base del enfoque constitucional de la democracia, debe otorgar una serie de condiciones mínimas de subsistencia social y económica, aunado a los derechos políticos consagrados con anterioridad. Esta es la base crítica que distingue al *enfoque sustantivo* de la democracia sobre todas las demás.

Sin la existencia de estas condiciones mínimas, llamadas *precondiciones de la democracia*, “...las libertades individuales quedan vacías, los derechos fundamentales de libertad se transforman, de hecho, en privilegios para pocos...”⁶; de ahí que, para la existencia y uso efectivo de los derechos políticos de la tradición liberal, deban protegerse los derechos sociales de la población.

Lo que, en términos generales, hace referencia la democracia sustancial es la existencia de un estado social de derecho que proteja tanto las libertades individuales y los derechos sociales de todas las personas. Es la búsqueda de igualdad de condiciones en materia política pero también en la igualdad social y económica de la sociedad.

Cabe decir, además, que la democracia sustancial se concentra en los fines y no en los procedimientos que son característicos de la democracia procedimental y constitucional. Es decir, está más enfocado en “...la bondad de

⁶ Bovero, Michelangelo, “Los adjetivos de la democracia”, en *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 50.

los resultados antes que por rectitud (eficacia) de los procedimientos”⁷ y, con ello, en favor de la búsqueda de estos derechos básicos de subsistencia.

Las definiciones conceptuales del enfoque sustantivo hacen énfasis en la existencia de un cuerpo soberano, los ciudadanos, que son sujetos de derechos económicos y sociales en pro del bienestar común.⁸ Esta clase de derechos buscan generar un orden político justo e igualitario que permita obtener, además, una concepción de la participación como un hecho y valor cotidiano.

A pesar de todo lo anterior, en un sentido negativo puede desembocar en una *democracia totalitaria*, es decir, un modelo que “...se basa en la asunción de una sola y exclusiva verdad, que reposa en el entusiasmo de los ciudadanos...presentados como una nueva fe, un nuevo culto que termina por socavar cualquier vestigio de la libertad individual y de autonomía”.⁹

Es por ello por lo que, para evitar dichas distorsiones, se constituye una serie de regulaciones en cuanto al otorgamiento de dichos derechos a través de la acción de los órganos representativos y administrativos. Estos órganos de representación política y de la administración pública son electos por la ciudadanía y que, de hecho, representa el núcleo del *enfoque procedimental*.

Las elecciones constituyen el procedimiento esencial donde la ciudadanía participa en las mismas para renovar, de manera pacífica, las distintas posiciones de los órganos de representación. Lo anterior, de hecho, implica una

⁷ Sen, Amartya, “Rationality and social choice”, en *The American Economic Review*, Vol. LXXXV, Núm. 1, American Economic Association, Pittsburgh, 1995, pp. 3-11.

⁸ Autores como Jean Jacques Rousseau, Chantal Mouffe, Seymour Martin Lipset, Alain Touraine y Guillermo O´Donnell son algunas referencias en torno al enfoque sustantivo de la democracia, implicando la existencia de la protección de las condiciones mínimas de los derechos sociales y económicos en aras de la búsqueda del ideal de la igualdad.

⁹ Talmon, Jacob Leib, “Introduction”, en *The Origins of Totalitarian Democracy*, Mercury Books, Londres, 1970, p. 2.

serie de acuerdos institucionales para garantizar las condiciones de equidad y competencia que permitan el pleno desarrollo de estas.

Estas condiciones de equidad y competencia permiten el desarrollo de “un juego limpio” por las posiciones de representación popular de los órganos de la democracia representativa. Es decir, que el desarrollo pleno de la democracia procedimental, a través de las elecciones como conducto básico, se sujeten a tres requisitos esenciales:

- a) Por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.
- b) En cuanto a los sujetos que son llamados a tomar las decisiones públicas, un régimen democrático se caracteriza por el otorgamiento de dicho derecho a un número muy elevado de miembros del grupo (sociedad).
- c) Es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra.¹⁰

En esta serie de requisitos, se circunscriben el conjunto de definiciones *mínimas o restringidas* de la democracia.¹¹ La propia existencia efectiva de los derechos políticos de participación, aunado a las condiciones de “juego limpio” para los actores participantes, dan la base sustantiva de los procesos electorales como el elemento requerido para la democracia como régimen.

A diferencia de la democracia sustantiva, este enfoque se centra en los procedimientos antes que en los resultados. Por ende, el papel de la ciudadanía y su incidencia en la toma de decisiones queda reducido al procedimiento

¹⁰ Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, en *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 24-27.

¹¹ Autores como Adam Przeworski, Giovanni Sartori, Joseph Schumpeter y Leonardo Morlino, son algunas referencias en torno al enfoque procedimental de la democracia, es decir, enfocándose en el proceso de las elecciones como el elemento definitivo de la democracia como régimen de gobierno.

electoral a pesar de que la democracia moderna “...ofrece una variedad de procesos competitivos y canales para la expresión de intereses y valores...”.¹²

El papel de las elecciones, con el paso del tiempo y del acrecentamiento de los problemas económicos, sociales y culturales de las sociedades, ha ido careciendo de importancia para la sociedad frente a una actual crisis de legitimidad¹³ que recorre a las democracias actuales. De ahí que la demanda de las sociedades actuales que recorre en diversas partes del mundo sea en torno a las mejoras de las condiciones de vida colectivas.

Es, en este sentido, que, de las ideas presentadas, resulte esencial que el enfoque procedimental de la democracia, caracterizado por las elecciones limpias, competitivas y con amplio sufragio, la existencia y garantía de las libertades básicas y que los gobiernos sean electos con poder efectivo para gobernar¹⁴, sea complementado con niveles sustanciales de equiparación social y económica.

Para la consecución de ello, es necesario que se estén desarrollando una serie de procesos políticos y sociales de manera cotidiana y que, de hecho, determina el nivel en que una democracia se está desarrollando. Esta existencia de procesos dinámicos se le ha concebido como el *enfoque procesal* de la democracia, el último de los enfoques a analizar en la presente investigación.

¹² Schmitter, Philippe y Lynn Karl, Terry, “What democracy is...and is not”, en *Journal of democracy*, Vol. II, Núm. 3, Johns Hopkins University Press, Washington, 1991, p. 78.

¹³ Van Reybrouck establece que los síntomas que caracterizan a esta crisis de legitimidad de las democracias actuales son: cada vez votan menos personas, la fluctuación electoral y los partidos políticos cada vez tienen menos afiliados. Véase más en: Van Reybrouck, David, *Contra las elecciones*, Editorial Taurus, México, 2017, 236 pp.

¹⁴ Collier, David y Levitsky, Steven, “Democracia con adjetivos: investigación conceptual en la investigación comparativa”, en *Revista Ágora: Cuadernos de estudios políticos*, Núm. 8, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1998, pp. 99-122.

La democracia procesal radica en la existencia de un proceso continuo de interacción entre autoridades gubernamentales y la sociedad en su conjunto. En este sentido, este tipo de interacciones pueden definir el curso de la toma de decisiones y, en última instancia, sobre la legitimidad de un gobierno a través de la propia ampliación de la participación ciudadana.

El enfoque *procesal, continuo o dinámico*, hace referencia:

*“...ante todo la centralidad de una ciudadanía que no delega completamente la soberanía en el acto electoral, sino que permanece alerta y se expresa de un modo virtual o activo cuando el gobierno adopta decisiones significativas, o ante temas emergentes en la cotidianidad pública...la legitimidad de las decisiones no se deriva del acto de elegir gobernantes, sino que está en juego en forma recurrente...”*¹⁵

Con base en lo anterior, la participación de los ciudadanos no se circunscribe únicamente al acto electoral (procedimental), no obstante, este tipo de participación está regulada por las normas. De hecho, abarca únicamente la acción de los derechos políticos que todo ciudadano tiene y cuyas consecuencias puede impactar en la consecución de otros derechos (sociales y económicos).

Con ello, se establece que esta interacción dual entre autoridades gubernamentales y la sociedad en su conjunto permite accionar los derechos protegidos por las leyes e instituciones (enfoque constitucional) a través de distintos mecanismos regulados que inciden en la igualdad política entre los individuos y que, a su vez, incide en el desarrollo humano de las personas.

Para la consecución de dicha interacción, se requieren seis criterios mínimos para definir a un régimen como democrático. Estos criterios se

¹⁵ Cheresky, Isidoro, “La mutación del régimen político representativo”, en *El nuevo rostro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, pp. 83-84.

sintetizan en: a) cargos públicos electos, b) elecciones libres, imparciales y frecuentes, c) libertad de expresión, d) fuentes alternativas de información, e) autonomía de asociaciones y f) ciudadanía inclusiva.¹⁶

Estas bases, subsecuentemente, permiten la existencia de la interacción entre gobernantes y gobernados, pero son otros cinco criterios básicos que determinan el grado de dicha interacción. El cumplimiento de estas dos listas de criterios incide en la posibilidad de que la ciudadanía participe de manera más constante y de forma alternativa frente a los procesos electorales.

Esta interacción se tiene que basar en: a) participación efectiva de todos los miembros, b) igualdad de voto entre los miembros, c) comprensión ilustrada sobre las alternativas a discusión, d) control de agenda sobre el cómo y qué temas deben ser incorporados a la misma y e) la inclusión de adultos que gocen los plenos derechos de la calidad de ciudadanía.¹⁷

Tras dicha aplicación y consecución de los criterios mínimos que todo régimen debe cumplir para que sea catalogado como democrático, los elementos procesales inciden en otorgar mayores espacios de participación y deliberación a la ciudadanía y, con ello, generar mayor confianza y legitimidad políticas hacia las autoridades gubernamentales.

No obstante, las críticas hacia estos criterios procesales formulados por Dahl son que, si no se cumple con alguno de ellos, dicho régimen no puede ser considerado como democrático. La dicotomía entre si es democrático o no, no permite realizar con fiabilidad análisis comparativos ni trazar líneas de argumentación sobre la evolución de las democracias contemporáneas.

¹⁶ Dahl Robert, “¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?”, en *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Editorial Taurus, Buenos Aires, 1999, pp. 99.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 47-48.

Es por ello por lo que se vuelve necesario establecer niveles de avance y consolidación de los regímenes democráticos, sintetizado en las nociones conceptuales de *democratización o desdemocratización*.¹⁸ Estos procesos permiten graduar a los sistemas políticos y regímenes democráticos bajo diversos criterios procesales, siguiendo la misma línea argumentativa actual.

De ahí que el enfoque procesal de la democracia puede establecerse como aquel que mide el grado en que los diversos procesos políticos y sociales, circunscritos a la relación gobernantes y gobernados, sean canalizados por las vías institucionales y cuya práctica cotidiana permita la participación constante de los ciudadanos y el refrendo de sus derechos políticos fundamentales.¹⁹

Tras la propia conceptualización y características de la democracia procesal, se reconoce en ella una serie de implicaciones en los procesos actuales de participación e incidencia ciudadana que son parte de la presente investigación. Dicha interacción se ha establecido bajo el modelo de la *gobernanza democrática* y cuyo análisis se establece posteriormente.

Lo anterior significa que los gobiernos en turno, para tomar decisiones o para la formulación de un plan de acción gubernamental, deben tomar en cuenta las opiniones, los sentimientos y los pensamientos de los ciudadanos y, de ahí, si estos perciben que son escuchados y atendidos, tiene impacto en mayores índices de legitimidad.

¹⁸ Whitehead establece que el proceso de democratización “consiste en un proceso hacia un tipo de política más basada en reglas, más consensual y participativa... implica necesariamente una combinación de realidad y valor, y por eso es portadora de tensiones internas”, mientras que, para Tilly, el proceso contrario, la desdemocratización, consiste en un movimiento hacia una menor interacción entre el gobierno y los sectores de la sociedad. Véase más en: Whitehead, Laurence, “Democracia y democratización”, en *Democratización: teoría y experiencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p.47. y Tilly, *op. cit.*, p.45.

¹⁹ Autores como Charles Tilly, Robert Dahl, Isidoro Cheresky, Dominique Rousseau y John Dewey se circunscriben a este enfoque procesal, ya sea estableciendo los procesos continuos que todo régimen democrático debe realizar o la propia radicalización de los principios emanados.

1.3.- Tipología de las democracias y la participación ciudadana

Tras la revisión conceptual y de enfoques sobre el término *democracia* y, al haber establecido a la democracia procesal como el enfoque guía de la presente investigación, ahora se propone una breve revisión operativa del concepto en tipos de la democracia existentes en el análisis teórico y que, de hecho, varios de ellos están presentes en la práctica cotidiana de nuestros días.

Esta breve revisión de la tipología que se propone en este momento consiste en análisis de cinco tipos de democracia existentes a lo largo de la historia política de la democracia y de las sociedades democráticas. El objetivo de ello es situar a la participación ciudadana y a sus mecanismos en una esfera idónea para su desarrollo y promoción.

Se revisaron los siguientes tipos de democracia: directa, representativa, deliberativa, radical y participativa. Entre ellas difieren en cuanto al proceso de toma de decisiones colectivas, el papel de la ciudadanía y en la forma en que la misma pueda incidir en la política nacional o subnacional; se trata, pues, de cinco variantes en la manera de concebir a la democracia como régimen.

Cabe mencionar que un régimen democrático puede tener la presencia de más de un tipo de democracia, mientras estas sean complementarias. Por lo tanto, fue necesario especificar en cada tipo su complementariedad con otros tipos de democracia que permitan generar mayores índices de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, con ello, generar legitimidad de acción.

Por último, esta revisión de tipos de la democracia pretendió generar una aclaración conceptual de los términos a usar. En la literatura actual se utilizan los tipos de democracia sin reconocer un marco definitivo de características que permitan delimitar, con claridad, una concepción correcta de estos.

De lo anterior, se traduce en que se proponga una versión tipológica de los modelos de la democracia que han existido en la historia teórica y práctica de este régimen de gobierno. Este puede considerarse como una versión sintética de los planteamientos que se desarrollarán con mayor detenimiento en los siguientes subapartados.

Tabla 3: Propuesta tipológica de los modelos de la democracia

<i>Modelo</i>	<i>Época</i>	<i>Tipo de participación</i>	<i>Forma operativa</i>	<i>Objetivo</i>
Directa	S. V a.C. – 27 a.C.	Directa	Asambleas	Toma de decisiones directa de los asuntos de la comunidad
Representativa	S. XVIII- Actualidad	Delegación	Elecciones	Toma de decisiones a través de representantes
Deliberativa	Década de 1980 – Actualidad	Mixto limitado	Reuniones con autoridades	Toma de decisiones colectivas no reguladas
Radical	Década de 1980 – Actualidad	Comunitaria	Reuniones comunitarias	Empoderamiento e incidencia ciudadana no regulada
Participativa	Década de 1970 - Actualidad	Mixto ampliado	Desarrollo de instrumentos jurídicos y reuniones mixtas	Toma de decisiones colectivas y empoderamiento ciudadano regulado

Fuente: Elaboración propia.

Estos modelos reflejan, en primer lugar, la coexistencia de algunos de estos en la época actual y que, de hecho, sólo dos de ellos representan una forma operativa: la representativa y la participativa. De ello se desprende que las posturas de la democracia deliberativa y radical representen visiones a seguir sin un elemento institucional concreto en el cual puedan desarrollarse sus postulados.

Además, la propia existencia del presupuesto participativo se enmarca en el contexto de complemento a la democracia representativa. Conlleva un empoderamiento, de origen, del ciudadano de manera regulada o limitada sin modificar la sustancia institucional de la representación política que predomina en la actualidad; de ahí que, en un primer momento, se enmarque como modelo tentativo el esquema de la democracia participativa.

1.3.1.- Democracia directa

La democracia directa es el primer tipo de democracia que permite comprender la evolución de esta forma de gobierno. La democracia directa nació durante el siglo V a.C. en la ciudad de Atenas, Grecia donde los ciudadanos²⁰ se reunían en asamblea para discutir diversos asuntos de relevancia para toda la comunidad y la deliberación en la toma de decisiones bajo consenso.

Esta se concibe como aquella “...en la cual el conjunto de los ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad”.²¹ Este modelo representó una forma de democracia sin la existencia de un Estado regulador de la vida social y política como lo conocemos en su forma moderna.

El objetivo central de este tipo de democracia era la de “...involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones políticas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo...”.²² Se trataba, pues, de una deliberación entre miembros ciudadanos cuyo orden máximo de unidad política era la *polis*.²³

No obstante que la democracia directa, en términos generales, como “...un gobierno democrático basado en la participación de los ciudadanos en la

²⁰ No todos los miembros de la *polis* ateniense eran considerados como ciudadanos. Los esclavos, extranjeros, las mujeres ni los niños eran considerados como tales, lo cual, incidía en un tipo de democracia de carácter exclusivo sólo para aquellos que no estaban considerados bajo estos rubros.

²¹ Prud'homme, Jean-François, “La evolución de la participación democrática”, en *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p. 15.

²² Zovatto, Daniel, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado: 1978-2001”, en *Democracia y Formación Ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, p.71.

²³ La ciudad, o *polis*, era “...la organización política y social unitaria de un territorio limitado...” donde representaba un don otorgado por los dioses y en la misma “...basta para distinguir a los helenos civilizados de los bárbaros incultos que viven en tribus”. Véase más en: Touchard, Jean, “Grecia y el mundo helenístico”, en *Historia de las ideas políticas*, Editorial Tecnos, Madrid, 2015, p. 27.

administración de su ciudad...”²⁴, tuvo una vida efímera en su aplicación. A finales del siglo III a.C., el modelo griego de democracia había acaecido frente a los resultados políticos que generaron una sociedad malformada.

De hecho, el modelo de la democracia ateniense exigía la presencia del *ciudadano total*, es decir, aquel que “...se entregaba por entero al Estado; le daba su sangre en la guerra; su tiempo en la paz; no tenía libertad de dejar de lado los asuntos públicos para ocuparse de los suyos propios...la democracia sólo podía durar a condición del trabajo incesante de todos sus ciudadanos”.²⁵

Todo lo anterior, aunado a las propias condiciones exclusivas sobre el rol del ciudadano, sin un reconocimiento sobre la igualdad jurídica entre los miembros de la sociedad y la existencia de conflictos internos y externos, la visión ideal de la democracia griega cayó frente a la anarquía y la conquista de romanos y macedonios.

En otro orden de ideas, siguiendo el tipo de democracia directa que se está analizado, en Roma se promueven algunos aspectos que heredaron de la sociedad griega. La *res pública* introdujo, cerca del año 449 a.C., una idea de forma de gobierno acorde a los “todos”, al interés general y que, de hecho, fue modelo de inspiración para el modelo inglés de la *commonwealth*.

La idea de democracia directa en Roma, que osciló entre monarquías y repúblicas, tomó una estructura política bajo tres pilares: el senado, la magistratura y las asambleas populares. Se trata, pues, de un gobierno mixto,

²⁴ Sartori, Giovanni, “La democracia de los antiguos y la democracia de los modernos”, en *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2011, p. 167.

²⁵ Fustel de Coulanges, Numa Denys, “Ricos y pobres: la democracia sucumbe, los tiranos populares”, en *La Antigua Ciudad: Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, Libro IV: Las revoluciones*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 325.

“...el cual representaba a diversos intereses o grupos que constituían a la comunidad”.²⁶

En cuanto al rol de los ciudadanos, estos discutían y aprobaban leyes en el recinto denominado *ecclesia*. Dentro de estas discusiones y votaciones, había un tipo de votación para la plebe, es decir, la masa que se llamó “plebiscito” y otro para la clase aristocrática-militar llamado “centuriado” donde “...se votaba por aclamación, por un sí o por un no...”.²⁷

La república romana, la *civitas* que había retomado el modelo ateniense, tampoco tuvo una larga duración de tiempo. Frente al frágil equilibrio entre clases y revoluciones internas, la república cayó en el año 27 a.C.²⁸ con lo cual, tras las experiencias griega y romana, la democracia fue considerada como sinónimo de anarquía.

La idea de la república sustituyó al término *democracia* durante cerca de dos mil años como el gobierno o régimen óptimo para una sociedad. Esto resulta importante resaltarlo frente a posteriores modelos de régimen de gobierno instaurados en la época del feudalismo y del Renacimiento, hasta el siglo XVIII y XIX, donde se recupera el término en la época de la ilustración.

Esta recuperación del término de la *democracia* y las ideas renovadas del republicanismo tuvieron impacto en las nuevas formas de gobierno que se concibieron tras las revoluciones francesa y estadounidense. Esto tuvo implicaciones para el surgimiento del siguiente tipo de democracia.

²⁶ Prud'Homme, *op. cit.*, p. 17. Además, este modelo de gobierno mixto fue inspiración para la creación del tipo de la democracia representativa.

²⁷ Grondona, Mariano, “La república romana”, en *Historia de la democracia*, Documento de trabajo No. 175, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Buenos Aires, 2000, p.11.

²⁸ *Ibid.*, p. 12.

1.3.2.- Democracia representativa

La complejidad social y económica, marcada por las tesis que profundizaban la división secular del poder político y el desarrollo económico de los Estados-Nación a través del comercio, imposibilitó la práctica de la democracia directa en ese entonces y, de hecho, en la actualidad de un mundo más interdependiente y complejo.

En el debate teórico, fue Rousseau quien expresó estas condiciones de infactibilidad sobre la aplicación de la democracia directa en las sociedades modernas. Estas condiciones eran: a) Un Estado muy pequeño donde se pueda reunir el pueblo, b) Sencillez de costumbres, c) Igualdad en rangos y fortunas y d) poco o ningún lujo (austeridad).²⁹

Ante esta complejidad política, económica y social de las sociedades modernas y el regreso del republicanismo y la democracia como formas de gobierno atractivas, se pensó en un modelo distinto al de la democracia antigua. Las revoluciones estadounidense y francesa del siglo XVIII retoman los ideales de la democracia bajo otro modelo político-deliberativo: el representativo.

El retorno del concepto *democracia* como una forma de gobierno ideal estuvo bajo el amparo del modelo liberal-protector de derechos de los individuos. Para el liberalismo³⁰, la democracia se justifica debido a su “...contribución a la libertad, el desarrollo y el bienestar de cada ciudadano individualmente considerado”.³¹

²⁹ Jean-Jacques Rousseau (2012), a través de Bobbio, Norberto, “Democracia representativa y democracia directa”, en *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012., p. 49.

³⁰ El liberalismo se puede entender como “...una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados y como tal se contrapone...al Estado absoluto...”. Véase más en: Bobbio, Norberto, “La libertad de los antiguos y de los modernos”, en *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 7.

³¹Del Águila, Rafael, “La democracia”, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, p. 142.

Como tal la asociación entre el liberalismo y la democracia³² permite que esta última, aunado a la complejidad política del tiempo, surgiera el modelo de la democracia representativa. Esta se caracteriza por ser... “el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes”.³³

La vinculación entre la idea de un gobierno representativo y la democracia como forma de gobierno se encuentra, en primera instancia, con John Stuart Mill. Mill encuentra en el modelo representativo como aquel que podría constituir un buen gobierno, es decir, aquel que protegiera y promocionara los derechos y virtudes de todos los individuos.

Este gobierno representativo ideal lo definió como aquella que “...invierte de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano, no solo voz en el ejercicio de poder, sino de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general”.³⁴ Con base en lo anterior, define los parámetros esenciales que caracterizan este modelo:

*“...significa que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención; poder que en toda constitución debe residir en alguna parte. La nación debe poseer este poder en el sentido más absoluto de la palabra. Debe ser dueña, cuando lo desee, de todas las operaciones del Gobierno...”*³⁵

³² Los derechos civiles, la división de poderes, las divisiones territoriales del poder, el control de la legalidad, el consentimiento de los gobernados, el control de los representantes y la representación en el Estado de los intereses de la sociedad constituyen dicho vínculo. Véase más en: *Ibid.*

³³ Duverger, Maurice, “Las instituciones de las democracias liberales”, en *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1996, p. 123.

³⁴ Stuart Mill, John, “El ideal de la mejor forma de gobierno, es el gobierno representativo”, en *El gobierno representativo*, Versión digitalizada por la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1878, p. 78.

³⁵ *Ibid.*, pp. 123-124.

La delegación de la soberanía popular en manos de los ciudadanos hacia representantes electos por ellos y que tendrían como base de su actuación el mandato no imperativo³⁶ eran las bases iniciales de esta forma de gobierno representativa. Básicamente, las decisiones transcendentales sobre la comunidad las tomarían aquellos que cuentan con mandato representativo.

Derivado de lo anterior, la actual democracia representativa se puede contemplar bajo cuatro principios sustanciales. Estos son: a) gobiernan quienes son nombrados por intervalos regulares, b) hay un grado de independencia de quienes toman las decisiones frente al electorado, c) los gobernados pueden expresar sus opiniones y d) hay un proceso de debate en cada decisión pública.³⁷

El rol de los ciudadanos en la forma de democracia representativa predominante en la actualidad se circunscribe a la decisión de quienes serán aquellos que los representen en la toma de decisiones. Además, estos pueden expresar opiniones y sugerencias a sus representantes, generando un ámbito de comunicación basado en la responsabilidad y la transparencia de sus decisiones.

Pero es precisamente, ante la complejidad de las sociedades modernas, que el rol del ciudadano se circunscriba al ámbito de las elecciones y rol del “ciudadano total” desaparezca de la acción pública. No obstante, en la actualidad, frente a los resultados en materia económica, política y social generados por este modelo, surge una serie de críticas al modelo mismo.

En lo político, la democracia representativa se encuentra en un momento de deslegitimación ya que los partidos e instituciones políticas “...se encuentran

³⁶ El mandato imperativo es aquel en el cual “...el mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante...”, mientras que el mandato representativo hace referencia a la representación nacional de los representantes, por lo cual, estos “...no están ligados al mandato preciso recibido de sus electores...el verdadero mandante es la nación”. Véase: Duverger, *op. cit.*, p. 118-119.

³⁷ Manin, Bernard, “Introducción”, en *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2016, p. 17.

con cada vez más problemas para canalizar las demandas ciudadanas”.³⁸ Esta falta de canalización y contacto con la ciudadanía más el deterioro de la esfera política, degeneran en una falta de confianza política ciudadana.

Este deterioro institucional y político ha generado que en diversas naciones de alrededor del mundo se lleven a cabo una serie de reformas políticas con respecto a la actuación del Estado, en primera instancia, y sobre el sistema electoral, en segunda instancia. La participación ciudadana institucionalizada también fue objeto de reformas legales y programáticas como parte de las modificaciones planteadas en el primer rubro.

Es en este sentido que se impulsaron una serie de instrumentos de participación ciudadana que buscaran otorgar un espacio más amplio de participación e incidencia de los ciudadanos en las decisiones públicas. Con ello, se buscaba mejorar los índices de legitimidad de las instituciones públicas con base en un nuevo modelo de oportunidad y responsabilidad compartida entre gobernantes y gobernados.

A pesar de estas virtudes, como se observarán en los siguientes apartados, estas reformas que incentivan la creación y promoción de diversos instrumentos de participación ciudadana no resuelven todos los problemas actuales de la democracia representativa. Empero, estos “...son recursos... que abren espacio para la acción social en política, como una manera de darle mayor consistencia a la democracia”.³⁹

³⁸ Garita Alonso, Miguel Ángel, “Democracia representativa en el Estado Mexicano”, en *Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 288.

³⁹ Reveles Vázquez, Francisco, “Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia”, en *Estudios Políticos*, Núm. 42, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, p. 32.

1.3.3.- Democracia deliberativa

La transformación de los regímenes democráticos, en los últimos años, ha tenido como punta de lanza generar mayores índices de credibilidad y confianza política que generen en una mayor legitimidad gubernamental. Dentro de la serie de acciones sobre las reformas políticas o estructurales del Estado, la participación ciudadana ha sido objetivo de transformaciones sustanciales.

Es por ello por lo que la democracia deliberativa, como una expansión del método representativo y como una extensión del concepto contemporáneo de la democracia como forma de gobierno, se le puede definir de la siguiente manera:

“Se trata de una forma de gobierno en que los ciudadanos, libres e iguales, junto con sus representantes, justifican sus decisiones mediante procesos en los cuales los diferentes actores intercambian argumentos mutuamente aceptables y accesibles por todos, con la pretensión de lograr conclusiones de consenso que sean vinculantes para todos los ciudadanos ...”⁴⁰

En primer lugar, se trata de un proceso de diálogo, debate y resolución, a través del consenso, entre las autoridades gubernamentales y la ciudadanía en su conjunto. Este proceso de diálogo parte de la base de la igualdad y libertad inherentes a todo régimen protector-democrático de derechos políticos y civiles básicos fundamentales.

En segunda instancia, este proceso de diálogo introduce elementos discursivos o la dialéctica para el proceso de convencimiento y persuasión sobre las medidas a seguir en el proceso de una política pública o decisión política. El

⁴⁰ Gutmann, Amy y Thompson, Dennis, “What deliberative democracy means”, en *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton, 2004, p. 7.

reconocimiento a las libertades y derechos ciudadanos más los elementos de la argumentación y persuasión deben estar guiados bajo determinados principios.

Estos principios normativos de discusión y deliberación de las decisiones públicas consisten en a) inclusión, b) igualdad, c) razonabilidad y d) publicidad.⁴¹ Estos principios aseguran la toma de decisiones gubernamentales de carácter democrático donde existe el debate, la pluralidad de ideas, la negociación y la igualdad de oportunidades para todos para participar.

El fundamento teórico-conceptual de la democracia deliberativa se encuentra en dos filósofos políticos que resaltan el valor de la deliberación en un contexto democrático. Hannah Arendt, al hablar de los prejuicios inherentes a la naturaleza humana, establece el nexo entre estos con la acción política para la toma de decisiones en conjunto.

La propia política, menciona, “...siempre ha tenido que ver con la aclaración y disipación de los prejuicios...”⁴², lo que implica una vía para escapar de los mismos y prevenir de episodios más riesgosos que pueden caracterizar a nuestra época de deslegitimación de la democracia. Esta falta de credibilidad puede convertirse en actos de indiferencia y de violencia política.

La concepción sobre la necesidad de la deliberación en los contextos complejos políticos como los de hoy en día tiene su complemento con la idea de la “acción comunicativa” de Jürgen Habermas. Esta circunscribe las bases en las cuales se ha de llevar el proceso de diálogo y comunicación entre actores encontrados, sustancial para la democracia deliberativa:

⁴¹ Young, Iris Marion, “Democracy and Justice”, en *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, pp. 21-25.

⁴² Arendt, Hannah, “Introducción a la política I: Prejuicio y juicio”, en *¿Qué es la política?*, Editorial Paidós, Barcelona, 1997, p. 52.

“Que un hablante pueda impeler a un oyente a aceptar tal oferta, no se explica en función de la validez de lo dicho, sino de la garantía surgida de la coordinación que formula el hablante de que, llegado el caso, hará realidad la pretensión de validez que ha presentado... (que en su conjunto) ...entran en funcionamiento aquellos vínculos relevantes a las consecuencias de la interacción...”⁴³

Con base en lo anterior, la toma de decisiones políticas debería estar sujeta a la argumentación y persuasión de los actores participantes. Estos vínculos que se generan en la discusión y toma de decisiones pueden fortalecer la legitimidad en la acción gubernamental y crear mayores espacios de incidencia y participación de la comunidad.

Por último, el análisis teórico-conceptual ha confundido a la democracia deliberativa con el tipo de democracia participativa. La democracia deliberativa, a diferencia de la participativa, “...pone más acento en la calidad y el consenso en la toma de decisiones y menos en acercar las instituciones a los ciudadanos”.⁴⁴

En términos generales se puede establecer que la democracia deliberativa otorga las bases de argumentación, persuasión y negociación para la toma de decisiones sin establecer, de manera formal, cuáles serán los mecanismos sobre los cuales deben imperar dichas bases. La búsqueda para tratar de acercar las instituciones a los ciudadanos se encuentra en bases operativas y programáticas de la democracia participativa.

⁴³ Habermas, Jürgen, “Ética del discurso. Notas sobre un programa de fundamentación”, en *Conciencia moral y acción comunicativa*, Ediciones Península, Barcelona, 2000, p. 78.

⁴⁴ Viejo, Raimundo, Martí *et al.*, “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Editorial Ariel, Barcelona, 2009, p. 45.

1.3.4.- Democracia radical

Derivado de la crisis de legitimidad de la acción pública gubernamental en los últimos años, se han creado diversos mecanismos institucionales que acerquen al gobierno con la ciudadanía para definir planes y programas de acción conjunta. No obstante, a pesar de este acercamiento hay planteamientos que sugieren que este resulta insuficiente para lograr un régimen democrático.

Con una conexión importante con el enfoque de democracia sustantiva que se revisó anteriormente, la democracia radical centra su atención en la figura de los ciudadanos y de la comunidad. Considera, pues, que *desde abajo* se realizan la serie de cambios democráticos que la democracia representativa no logra obtener a través de su desenvolvimiento institucional.

La democracia radical, en términos generales, se define como...

*“... aquellas propuestas y prácticas que tienen en el ánimo de la cooperación social y la horizontalidad su orientación y asiento para la construcción de vínculos convivenciales dirigidos, activa y globalmente, a la satisfacción conjunta de necesidades básicas, integrando “desde abajo”, de forma participativa, las esferas económicas, políticas, culturales y medioambientales en las cuales nos vamos moviendo...”*⁴⁵

Implica, como se ha mencionado, la construcción de un tejido social basado en la cooperación y vínculos de convivencia mutua entre los ciudadanos. Además, esta unión entre los individuos se cataloga en un sentido horizontal de organización comunitaria y decisiones donde se preservan aquellos valores y principios de igualdad y libertad entre todos los miembros.

⁴⁵ Calle Collado, Ángel, “Aproximaciones a la democracia radical”, en *Democracia Radical. Entre vínculos y utopías*, Editorial Icaria, Barcelona, 2011, p. 22.

Esta concepción de la democracia radical tiene por objetivo “...multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a la contestación “democrática”, tanto en el Estado como en la sociedad civil”.⁴⁶ Todo lo anterior no busca negar la existencia del poder, pero reconoce la existencia asimétrica de las relaciones de poder basadas en la hegemonía.

Además, las distintas versiones conceptuales de idea de la radicalización de la democracia tienen dos lineamientos programáticos en común. Estos son “...el compromiso con una crítica a la democracia liberal y...un intento por retener dimensiones de la tradición liberal al mismo tiempo que promover su democratización en su sentido más profundo”.⁴⁷

En resumen, se infiere una crítica al modelo liberal de la democracia como enfoque de la delegación de la voluntad general soberana a representantes electos y, además, como crítica al propio modelo económico liberal. Este último como factor predominante de una serie de desigualdades sociales y económicas que degeneran en una asimetría de poder político.

Esta serie de postulados en torno a la democracia radical encuentran en Mouffe y Habermas su base para la generación de proyectos denominados *radicales*. Estos buscan recobrar una serie de garantías básicas trascendentales para la consecución, *desde abajo*, de mejores condiciones sociales y económicas que mitiguen la asimetría de poder que se ha mencionado.

Para Mouffe, en primer lugar, hace referencia a un marco comunitario de preservación y protección de los derechos políticos del marco tradicional liberal en búsqueda de lo que Bovero ha denominado las precondiciones del régimen

⁴⁶ Mouffe, Chantal, “Democracia radical y plural: un nuevo imaginario político”, en *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Editorial Paidós, Madrid, 1999, p. 14.

⁴⁷ Norval, Aletta, “Radical Democracy”, en *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, Nueva York, 2001, p. 724.

democrático. Estos derechos, además, buscan obtener desde un posicionamiento *desde abajo* el resultado de una igualación sustantiva.

Para Habermas, siguiendo los preceptos de igualación que son parte de la concepción de la democracia deliberativa, son los propios individuos quienes forman y construyen la regulación y convivencia social. Para el “...somos nosotros mismos los que hemos de decidir, a la luz de principios controvertibles, las normas que han de regular nuestra convivencia”.⁴⁸

La búsqueda de mejores condiciones sociales y económicas de las sociedades a través de una participación ciudadana constante, revitalizando el ideal del *ciudadano total*, que permita la elaboración de políticas, pero, de manera sustancial, la elaboración de normas y leyes son las bases sustanciales para la democracia radical.

La propia construcción del tipo de *ciudadano total* que se plantea en este tipo de democracia ha de ser aquel que abandona su esfera privada del *yo* por el de la esfera pública del *nosotros*. Este precepto, cabe mencionar, no niega la existencia de conflictos inherentes a toda sociedad y que, de hecho, debe impulsar a los acuerdos y la negociación entre grupos de pares iguales.

De ahí que, bajo preceptos de la justicia, se busque poner en posición de igualdad entre jugadores en una negociación y balancear el juego de poder decisional. Todo ello engendrado desde las propias bases sociales y teniendo fuerza de organización para incidir en la política decisional gubernamental; esto incidirá en la construcción del último tipo de democracia: la participativa.

⁴⁸ Habermas, Jürgen, “Teoría y política”, en *La necesidad de revisión de la izquierda*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, p. 126.

1.3.5.- Democracia participativa

La conjunción de los preceptos de la democracia deliberativa y radical dan paso al análisis del último modelo de democracia que es la base del presente análisis teórico-conceptual sobre el presupuesto participativo. La democracia participativa tiene su fundamento en otorgar mayores espacios de participación e incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Esta ampliación de la incidencia ciudadana abarca el acercamiento de las instituciones gubernamentales con la sociedad a través de un proceso de diálogo, debate y toma consensual de decisiones (deliberativa) con la participación social organizada (radical) a través de instrumentos regulatorios establecidos en las leyes o normas en la materia.

Los antecedentes del surgimiento de la democracia participativa como concepto y forma de régimen de gobierno democrático se sitúan en la década de los años setenta. Los denominados “Núcleos de Intervención Participativa”⁴⁹ surgen en 1972 en Alemania como un método complementario al modelo de la democracia representativa.

En esta época, cabe señalar, empieza una serie de cambios políticos y económicos que van estructurando el cambio de modelo desarrollista del “Estado de Bienestar” al modelo promovido por los que pugnaban una menor

⁴⁹ Los Núcleos de Intervención Participativa son definidos como “...un grupo formado de personas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizadores responsables”. Este modelo surge en la época de transición de valores materiales a valores posmateriales, es decir, de aquellas metas que los ciudadanos consideraban importantes obtener; se traspasa de aquellos que consistían en mantener el orden público, mantener altas tasas de crecimiento económico y luchar contra el crimen a aquellos que buscan la consecución de una sociedad más justa e igualitaria, la protección de las libertades básicas y de nuestro entorno medioambiental y la ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Véase más en: Inglehart, Ronald, “El surgimiento de los valores posmaterialistas”, en *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991, pp. 69-70 y en Dienel, Peter y Harms, Hans, “El modelo NIP”, en *Repensar la democracia: los Núcleos de Intervención Participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, p. 83.

intervención del Estado en la vida cotidiana de los individuos.⁵⁰ Este modelo menos intervencionista estaba pugnado por las ideas del neoliberalismo.

Frente a los cambios en las percepciones y necesidades de los individuos y los cambios a nivel político y económico que las sociedades occidentales estaban experimentando, se demandaba una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El enfoque de la democracia procedimental era sujeto de críticas frente al encuadre limitado de la acción política ciudadana.

La definición sobre la democracia participativa se circunscribe, entonces, a lo siguiente:

“...consiste en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos – referendos, iniciativas populares, etc. - cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad...”⁵¹

La democracia participativa otorga la forma operativa de los preceptos en que los tipos de democracia deliberativa y radical buscan promover. El fondo sobre a los valores y principios de la negociación, argumentación, debate y deliberación en búsqueda de mejores condiciones de vida comunitaria se expresan a través de una serie de instrumentos institucionales.

Los dos anteriores tipos de democracia no definen, en lo particular, algún modo operacional acerca de la participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas. De ahí que la democracia participativa logra conjuntar las visiones

⁵⁰ Autores como Milton Friedman y Friedrich von Hayek fueron los principales críticos del modelo del Estado de Bienestar que consideraban perjudicial en cuanto al esquema de planificación central de la vida del Estado.

⁵¹ Ramírez Nárdiz, Alfredo, “Democracia participativa. Estudio histórico y teórico-doctrinal del origen y desarrollo del concepto de democracia participativa”, en *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*, Universidad de Alicante, Alicante, 2009, p. 97.

deliberativa y radical y busca ponerlas en práctica a través de instrumentos regulados por órganos de gobierno o especializados y bajo una regulación específica.

A pesar de que la propia construcción de la democracia participativa tiene sus bases originarias en la década de los setenta, la construcción teórico-conceptual del mismo proviene enlazada de los tipos deliberativo y radical. Es por ello por lo que la democracia participativa se construye a través de tres enfoques que constituyen una crítica hacia el modelo liberal de la democracia.

El primer enfoque lo constituye Benjamin Barber y su teoría de la democracia fuerte. Para él, el futuro que depara a la democracia como régimen de gobierno fuerte tiene que revitalizar a una forma específica de comunidad y la existencia de un razonamiento crítico a través de la presencia de instituciones de formación cívica ciudadana.

Para él, significa “...el autogobierno de los ciudadanos más que el gobierno representativo en nombre de los ciudadanos”.⁵² Este autogobierno puja por tener instituciones que faciliten la participación ciudadana en el establecimiento de la agenda, análisis, toma de decisión, la legislación regulatoria y la ejecución de las políticas públicas.

Por otro lado, está el enfoque de Habermas y la teoría de la democracia discursiva que se ha analizado en el tipo de democracia radical. Esta, recapitulando, busca la legitimación del modelo deliberativo a través de los preceptos de negociación y de la opinión discursiva que son típicos de la democracia deliberativa que permitiera la garantía de intereses del bien común.

⁵² Barber, Benjamin, “A conceptual frame: politics in the participatory mode”, en *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, The Regents of the University of California, Berkeley, 1984, p. 149.

Finalmente, el enfoque de Cohen y Sabel se le ha dominado como la teoría de la poliarquía deliberativa-directa. Este marco lo define como “...aquella estructura de condiciones sociales e institucionales que facilitan la libre discusión entre ciudadanos iguales, promoviendo condiciones favorables para la expresión, asociación, discusión y la autorización en el ejercicio del poder público”.⁵³

Además del aspecto de la deliberación como punto esencial del modelo, Cohen y Sabel establecen una serie de instrumentos con los cuales vigilarán a sus representantes. La responsabilidad y la rendición de cuentas como mecanismos garantes de la transparencia, de premio y castigo, en las acciones de gobierno resultan fundamentales en este enfoque participativo.

Derivado de todo lo anterior, lo que implica la democracia participativa es la construcción de una toma de decisiones más inclusiva entre los actores que se ven afectados por las mismas. Además, establece una reformulación sobre la actuación gubernamental y el rol de los ciudadanos en el ámbito público y político local.

No obstante, este aspecto normativo que guía a este modelo participativo, hay una serie de elementos conceptuales que catalogan positiva y negativamente al mismo. Esto hace más complicada la labor de conceptualizar y definir con eficiencia el enfoque de la democracia participativa, pero abre una serie de vertientes analíticas sobre la viabilidad de ampliar la participación ciudadana.

Los aspectos positivos de la implementación de la democracia participativa a través de sus instrumentos permiten acercar el gobierno con los

⁵³ Cohen, Joshua y Sabel, Charles, “Directly-Deliberative Polyarchy”, en *European Law Journal*, Vol. III, Núm. 4, Blackwell Publishers, Oxford, 1997, p. 320.

ciudadanos, profundizar los derechos de participación política de los ciudadanos y controlar a los gobernantes, los somete a un constante escrutinio público a través de la transparencia y rendición de cuentas de sus acciones y omisiones.⁵⁴

No obstante, esta visión normativa de la democracia participativa se contrapone con lo que se ha denominado *democracia plebiscitaria*⁵⁵, donde sí existe una relación más cercana entre gobierno y ciudadanía, pero ignorando a los cuerpos representativos. Es decir, representa una vía de escape para posibles bloqueos de la oposición presentes en la conformación de estos.

Además de todo lo anterior, estos mecanismos han permitido ser una vía para la justificación de medidas de gobierno para evitar el tránsito normal procesal a través de los congresos. Es donde la tergiversación de los mecanismos da pie a que, en términos reales, no exista un control *desde abajo* si no una canalización decisional *desde arriba*.

Altman establece que los mecanismos de la democracia participativa iniciados *desde abajo* implican un control político de parte de la ciudadanía. Mientras tanto, los que son promovidos por las autoridades gubernamentales, *desde arriba*, implica la ratificación de la toma de decisiones por parte de los poderes ejecutivo y/o legislativo.

En cuanto al rol que ejerce la ciudadanía en estos mecanismos, el papel de esta tiene un papel dual: si es promovido *desde abajo* esta será proactiva,

⁵⁴ Ramírez Nardiz, *op. cit.*, p. 97.

⁵⁵ Se entiende a la democracia plebiscitaria como aquella en la cual "...la posición del presidente plebiscitario descansa en la confianza de las masas de su país y en modo alguno en la confianza del Parlamento entonces la selección plebiscitaria se superpone a la selección proveniente de la lucha parlamentaria. De modo tal que el poder del presidente plebiscitario entra en relación directa con el debilitamiento del poder parlamentario (de los partidos) ...". Véase más en: Jiménez Ramos, Alberto, "Partidos y sistema de partidos en Venezuela", en *El asedio a la política. Los partidos políticos en la era neoliberal*, Editorial Homosapiens, Rosario, 2002, p. 398.

mientras que si es promovido *desde arriba* tiende a ser reactiva⁵⁶. Es decir, el rol que ejerce la ciudadanía como agente de convalidación o control político depende de quien inicie el procedimiento y de la calidad de la democracia donde se realice.

De todo lo anterior, las tergiversaciones sobre la aplicación de los instrumentos de la democracia participativa giran en torno al ocultamiento de medidas de corte caudillista o populista. De ahí que la propia definición de este tipo de democracia se trace en un sentido normativo y cuyo éxito operacional dependa de los objetivos que se tengan al momento de aplicarla.

La forma en cómo operan los instrumentos, además, enfrentan una serie de retos. Estos consisten en:

“...la falta que existe en la actualidad de una cultura participativa tanto de la ciudadanía como de las instituciones, el peligro de que una mala gestión de la participación provoque un aumento de la frustración y desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, así como el riesgo de que el uso de (estos instrumentos) acabe (en) derivas demagógicas y populistas...”⁵⁷

Es en este sentido que conviene, bajo el contexto de la democracia participativa, se analice en el siguiente apartado el concepto de la participación ciudadana, su distinción con otros tipos de participación y el papel que ejerce la ciudadanía en la toma de decisiones públicas generales bajo el esquema de la gobernanza democrática y la cultura política participativa.

⁵⁶ Altman, David, “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y Gobierno*, Vol. XII, Núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2005, p. 212

⁵⁷ Colombo, Clelia, “Introducción”, en *e-Participación: las TIC al servicio de la innovación democrática*, Editorial UOC, Barcelona, 2007, p. 23.

1.4.- Participación y cultura política democrática ciudadana: distinciones, nexos e implicaciones conceptuales

Tras haber establecido a la democracia procesal y la democracia participativa como ejes rectores de explicación conceptual para el análisis sobre el presupuesto participativo, es necesario comprender previamente los aspectos instrumentales y programáticos de la democracia participativa. Esta implica la realización de una serie de procesos continuos entre ciudadanos y gobernantes.

En la literatura sobre el tema de la participación ciudadana y la democracia participativa, es posible observar una tendencia hacia la indiferencia en cuanto al uso de los términos. De ahí que sea necesario establecer la distinción entre estos procesos, a pesar de que van muy ligados entre sí para, posteriormente, establecer los niveles de incidencia en los mismos.

En primera instancia, la participación ciudadana puede ser definida como un proceso más general que la democracia participativa. Esta puede ser mínimamente definida como la “...acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos”⁵⁸, es decir, desde su participación a través de las elecciones como en reuniones comunitarias, por ejemplo.

De igual manera, la participación ciudadana puede comprenderse como “...(la) presencia personal en un proceso conjunto de creación de opinión con sólidas perspectivas de tener efecto”.⁵⁹ No obstante, en las anteriores perspectivas, sus bases definitorias no establecen algún tipo de canales ni las formas por las cuales los ciudadanos pretenden incidir políticamente.

⁵⁸ Brady, Henry (1999), a través de Torcal, Mariano; Montero, José Ramón y Teorell, Jan, “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pp. 49.

⁵⁹ Dienel y Harms, *op. cit.*, p. 32.

De ahí que la participación ciudadana, como concepto y campo de estudio de las ciencias sociales, pueda significar toda actividad de los individuos que tenga un fin político o social. A pesar de ello, es necesario establecer una definición guía que sea el nexo entre la democracia participativa, el modelo de gobernanza democrática y los instrumentos a analizar posteriormente.

De ahí que la participación ciudadana sea concebida como:

“...aquellos casos que representan una respuesta – individual o colectiva – desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean para involucrar a sectores de la población en alguna actividad específica en el ámbito de lo público”⁶⁰

Esta propuesta implica la existencia de diversos espacios institucionales donde la ciudadanía interactúa con sus gobernantes. Esta refiere, además, un círculo de comunicación y actuación de arriba-abajo, por lo cual, la ciudadanía puede retroalimentar e incidir en la toma de decisiones públicas frente a los incentivos gubernamentales de canalización y participación.

A pesar de lo anterior, esta participación puede ser a través de los mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.) como a través de las elecciones y reuniones informativas. De ahí que para fortalecer el concepto que se ha establecido como guía conviene hacer una distinción entre los diferentes tipos de participación existentes.

Los ciudadanos, en lo colectivo como en lo individual y como actores fundamentales del proceso de transición y consolidación democrática, pueden

⁶⁰ Bolos, Silvia, “Presentación”, en *Participación y Espacio Público*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, p. 7.

participar e incidir de cuatro maneras muy distintas y encontradas entre sí. Estos procesos son los siguientes:

- a) ***Participación social***: los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales.
- b) ***Participación comunitaria***: los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad. Este resulta ser más de acciones de aquellas organizaciones autoayuda social y el apoyo del Estado es asistencial.
- c) ***Participación política***: los ciudadanos se involucran en aquellas organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político como lo son los partidos políticos, las elecciones y las instituciones gubernamentales.
- d) ***Participación ciudadana***: es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa en el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública a través de distintos mecanismos institucionalizados y regulados.⁶¹

Como es posible observar, los ciudadanos pueden participar e incidir de distinta manera acorde a los fines que busquen alcanzar. En las dos primeras, la conexión entre distintos grupos de ciudadanos, sin una participación constante de las instituciones del Estado y en aras del bien común, no se establecen las

⁶¹ Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, en *Estudios Políticos*, Núm. 34, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, pp. 95-96.

condiciones requeridas para hablar de una participación ciudadana siguiendo la definición guía previa.

Por otro lado, la participación política suele ser aquella que tiende a confundirse con la participación ciudadana. La distinción fundamental entre estos dos tipos de participación reside, fundamentalmente, en la posición que ocupen los ciudadanos frente a las instituciones y sus objetivos, individuales y colectivos, que persigan los mismos.

De ahí que la participación ciudadana tenga por objetivo la ampliación del espectro público y de la noción de la comunidad. Como tal, no forma parte de las instituciones políticas, pero busca incidir en ellas a través de diversos instrumentos regulados por parte de las autoridades con base en los principios del diálogo, respeto, deliberación y consenso.

Es por ello por lo que, derivado de todo lo anterior, se aclara el panorama sobre el tipo de participación que sea acorde a los fines de la presente investigación. En términos generales se trata, pues, de una mediación entre la sociedad y el gobierno “...para que los distintos sujetos sociales intervengan...e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno...”.⁶²

Ante esta nueva perspectiva y formas de hacer más efectiva la acción política de las instituciones del Estado, al igual que en la democracia participativa, se generan diversas consideraciones positivas y negativas de este modelo de participación ciudadana. Cabe mencionar que estas dependen del contexto y de las prácticas políticas y sociales que desarrollen en un momento determinado.

⁶² Canto Chac, Manuel, “Introducción”, en *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, 2010, p. 28.

Por otro lado, existen opiniones positivas y negativas con respecto a la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, a través de los instrumentos institucionalizados que se establecen en la siguiente tabla. Todas ellas se han desarrollado bajo la perspectiva empírica y teórica de contextos políticos y sociales diversos.

Tabla 4: Posiciones a favor y en contra de la participación ciudadana

A favor	En contra
Proporciona información sobre el ambiente social donde se llevarán a cabo las actividades de desarrollo	Formación de élites participantes que sesgan la participación
Revela las preferencias de los usuarios	Exclusión de los grupos menos organizados para gestionar demandas
Genera aprendizajes sociales e innovación	Ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de las élites locales
Mayor credibilidad y legitimidad institucional regional o local	Sesgo en las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes
Formación de capital social	“Informalización” de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada
Fortalece la competitividad de la localidad	Limita la racionalización de las acciones gubernamentales ante la dispersión de las demandas
Contribuye a la formación de una identidad local o regional	Menor confianza en las instituciones representativas

Fuente: Elaboración propia con base en Araujo Misoczky, María (2001), Campero, José y Gray Molina, George (2001), Verdesoto Custode, Luis (1998), Navarro Yáñez, Clemente (1999), Cavalcanti, Elvia y Maia, Reynaldo (2000), Velázquez, Fabio y González, Esperanza (2004), Bandeira, Pedro (2003), en *Ibid.*

En primer lugar, se resaltan las virtudes sobre la participación ciudadana en generar mejor información sobre las políticas a tomar, con bases innovadoras, y cuyo impacto reside en obtener mejores índices de credibilidad gubernamental. Los ciudadanos, por otro lado, generan una identidad colectiva y una serie de asociaciones horizontales de comunicación y entendimiento.

Esto, como tal, tiene su contraparte en el sesgo de las políticas de participación ciudadana. Cabe mencionar que si estas políticas logran ser tergiversadas se abre la posibilidad de que esta, a través de los mecanismos institucionalizados, sea controlada por las élites locales en aspectos esenciales como son los recursos y las acciones orientadoras del proceso de participación.

Además de buscar vías alternas, más no excluyentes, del proceso representativo actual, la acción gubernamental puede entrar en desbalance frente a un problema que caracteriza a la ciudadanía actual. Si los ciudadanos no están plenamente organizados hay una dispersión de demandas que, a la postre, no genera asociaciones horizontales ni eficacia en la toma de decisiones.

Es por lo anterior que en vez de resultar un paliativo al problema de falta de representación que perciben los ciudadanos, puede ser un elemento más que abone a dicho problema. Con escasos recursos, las administraciones determinan las políticas y acciones prioritarias y cuyas consecuencias pueden reflejarse en la confianza política y en el ánimo social hacia el gobierno en turno.

En otro orden de ideas, al haber establecido una definición guía y los aspectos positivos y negativos de la participación ciudadana, se requiere hablar sobre los contenidos de esta. Los contenidos se sintetizan en una serie de niveles en los cuales la participación de los ciudadanos tiene diversos alcances en diversas fases de deliberación y decisión públicas.

Estas fases no resultan excluyentes entre sí y es un ciclo global de acciones programáticas entre gobierno y la sociedad. Es en el siguiente cuadro que despliega la combinación de estas fases en conjunto con las fases de las políticas públicas, sujetas a la propia deliberación y observación ciudadana a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Tabla 5: Niveles de participación ciudadana en las decisiones públicas

Niveles de P.C./ Niveles de P.P.	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Gestión						
Diseño						
Implementación						
Evaluación						

Fuente: Elaboración propia con base en Franco Corzo, Julio, “¿Qué son las políticas públicas?”, en *Diseño de políticas pública: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, Puebla, 2017, p. 85 y en Canto Chac, *op. cit.*, p. 30.

En el primer nivel, la información, hace referencia a la “transmisión de información a los ciudadanos relativa a los elementos y a la temática del proceso participativo del que se trate”.⁶³ El segundo nivel, por otro lado, hace referencia al proceso mediante el cual se consulta a los ciudadanos para emitir una opinión sobre una decisión gubernamental.

La tercera fase, la decisión, se consulta a la ciudadanía con carácter obligatorio para quien la convoca. Mientras tanto, la fase de delegación implica otorgar a organizaciones “...la puesta en práctica de algún proyecto o programa

⁶³ Ramírez Nárdiz, *op. cit.*, p. 111.

relacionado con la atención a problemas públicos”⁶⁴, lo cual, se puede asociar a que el gobierno en turno tenga un papel más marginal en su actuación.

Finalmente, la quinta fase implica un mayor papel de iniciativa de la ciudadana en asociación con el gobierno en turno para establecer programas y políticas en común. La sexta fase, el control implica la supervisión de la actuación del gobierno, haciendo énfasis en la transparencia y rendición de cuentas que implique un escrutinio constante de los servidores públicos.

Todas estas fases de involucramiento institucional de la ciudadanía en los asuntos públicos, a través de los instrumentos de participación ciudadana, implican una nueva forma de comunicación e interacción entre actores. Este espacio de interacción se le ha denominado como *gobernanza* o *buena gobernanza democrática*, es decir, como aquel sistema democrático que...

*“...le da opciones políticas al ciudadano a la hora de emitir su voto en la urna electoral, exige a los representantes de rendir cuentas sobre sus acciones, y genera canales de participación para que los ciudadanos expresen sus inquietudes y discutan las políticas públicas entre los periodos electorales...”*⁶⁵

La participación ciudadana tiene importante conexión con el modelo de gobernanza de la administración pública debido a que retoma las bases que constituyen al modelo de la democracia participativa. En búsqueda de generar mayores espacios de deliberación y toma de decisiones en consenso con la ciudadanía, la gobernanza *de alta intensidad* busca:

⁶⁴ Canto Chac, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁵ Selee, Andrew y Santín, Leticia, “Introducción - Participación ciudadana y deliberación pública: relación recíproca entre ciudadanos y gobierno”, en *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2006, p. 14.

1. Involucrar al ciudadano mediante la deliberación pública en los problemas clave para el diseño de políticas públicas locales.
2. Proveer al ciudadano de canales institucionales para influir sobre sus representantes en asuntos de interés particular.
3. Introducir mecanismos de rendición de cuentas para que los representantes se obliguen a reportar sobre sus actividades y responsabilidades entre periodos electorales.
4. Empoderar a los sectores de la sociedad que tienden a ser más marginados en el diseño de las políticas públicas.
5. En diversos procesos de innovaciones se construyen sobre formas preexistentes de participación de las comunidades locales para la toma de decisiones.⁶⁶

La existencia de una buena gobernanza de alta intensidad implica que la participación ciudadana no sea tergiversada o sea aparente. Para el análisis del presupuesto participativo, estos puntos resultan fundamentales para su aplicación correcta y que este, a su vez, genere en mayor confianza política hacia a las instituciones gubernamentales.

La introducción de los mecanismos de participación ciudadana, es decir la propia operación del mismo término, implica que la opinión de la ciudadanía sea escuchada y atendida. Además, esta última está facultada para exigir cuentas a sus representantes en torno a las decisiones tomadas y proveer signos de confianza y desconfianza que son visibles, fundamentalmente, hasta el periodo de decisión electoral.

⁶⁶ *Ibid.* pp. 21-22.

No obstante, la participación ciudadana y su contenido programático, así como sus potenciales efectos en la construcción de una gobernanza democrática, dependen de la estructura de ideas, valores, creencias y actitudes que tengan los ciudadanos frente a las instituciones públicas gubernamentales y autónomas.

La propia operacionalización de la participación ciudadana a través de sus mecanismos se desarrolla por la existencia de un diseño institucional acorde a los contextos políticos, económicos, sociales y culturales que lo rodean. En sí, es menester señalar el papel que tiene la propia cultura política sobre el desarrollo de la participación ciudadana.

En principio, se puede señalar que la *cultura política* puede ser mínimamente definida como “...un conjunto de códigos de comportamiento individual y colectivo construidos por un número limitado de individuos con referentes intelectuales, sociales, económicos y políticos, distintos y compartidos...”.⁶⁷

Estos códigos son, en conjunto, la serie de creencias, valores, perspectivas, conocimientos y sentimientos con respecto al ámbito político y el rol que juegan los actores dentro de las instituciones públicas. Estos códigos representan en aspecto subjetivo del análisis político y es complementario al análisis objetivo del diseño institucional que se plantea en la presente investigación.

Estos elementos analíticos que complementan al análisis objetivo institucional, recordemos, fueron impulsados durante la década de los sesenta.

⁶⁷ Forte, Riccardo y Silva Prada, Natalia, “Introducción: Cultura política: las variantes de un concepto y algunas posibles aplicaciones a la historia americana”, en *Cultura Política en América: Variaciones regionales y temporales*, Universidad Autónoma Metropolitana-GEHCPA, México, 2006, p. 9.

En sí, ello implicó que un diseño institucional que promueve un régimen democrático depende de las actitudes y comportamiento del mismo orden de sus actores participantes (sociales y políticos).⁶⁸

Al igual que muchos análisis sobre los procesos políticos y sociales, el estudio de la cultura política se realiza a través de una tipología de comportamientos que impactan en el desarrollo de una democracia. Los tres modelos o tipos de cultura política son los siguientes:

1. ***Cultura política parroquial***: Son las actitudes y creencias de los ciudadanos implicadas únicamente al ámbito local o hacia lo inmediato. Además de que apenas reconocen una autoridad política, “...predominan sentimientos afectivos de rechazo a cualquier tipo de organización social o política que vaya más allá del ámbito más cercano o familiar”.⁶⁹
2. ***Cultura política del súbdito***: Se enfoca hacia los resultados o productos que genera el sistema político en su operación. Los ciudadanos, en este tipo de cultura, “...adoptan...un papel pasivo en el proceso de adopción de las decisiones...”⁷⁰, careciendo de incentivos para participar a lo largo del proceso sistémico de decisiones.
3. ***Cultura política participativa***: Con ella, los ciudadanos buscan influir en la toma de decisiones públicas, es decir, “...sus integrantes (de la sociedad) tienden a estar claramente orientados hacia el sistema en

⁶⁸ Esta hipótesis fue promovida por Gabriel Almond y Sidney Verba que, como tal, marcó el inicio de los estudios sobre la cultura política bajo un esquema de orden metodológico y empírico que se ha ido modificando con el paso del tiempo y de las estructuras políticas y sociales de los países. Véase más en: Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco países*, Euramerica S.A., Madrid, 1970, 631 pp.

⁶⁹ Torcal, Mariano, “Cultura Política”, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, p. 234.

⁷⁰ *Ibid.*

general adoptando un papel activo en la comunidad política, encaminando sus esfuerzos tanto hacia el *input* como al *output* del sistema...”.⁷¹

Como tal, es menester mencionar que los tres tipos de cultura política antes mencionados son catalogados como tipos ideales, es decir, no se presentan totalmente en la realidad social. Lo que sí es posible observar es la existencia de modelos híbridos donde predomina más un tipo de cultura política en coexistencia con los otros dos tipos de cultura política restantes.

Por otro lado, cabe señalar que la construcción y consolidación de los tipos de cultura política se da a través de las *orientaciones* que impactan en la actitud de los ciudadanos frente al sistema político, por un lado, y a través de los distintos medios de *socialización* o de formación de creencias, actitudes y valores con respecto a un régimen determinado.

En primer lugar, existen tres tipos de orientaciones hacia lo político que forman a la tipología de la cultura política antes señalada:

1. **Cognitiva:** Son los conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus roles y de los incumbentes de dichos roles de sus aspectos políticos y administrativos.
2. **Afectiva:** Son los sentimientos acerca del sistema político, sus roles, personal y logros.
3. **Evaluativa:** Son los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos.⁷²

⁷¹*Ibid.*

⁷² Almond, Gabriel y Verba, Sidney, “Un enfoque sobre la cultura política”, en *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco países*, Euramerica S.A., Madrid, 1970, p. 31.

Estas conductas de orden individual que se trasladan al ámbito público generan los tres tipos de cultura política que son de orden general o social. Como tal, dichas conductas hacen referencia a la existencia de un esquema de ideas racionales, subjetivas o la combinación de estas dos frente a los procesos, objetos y actores que rodean al entorno político de una sociedad.

Estas conductas, finalmente, se despliegan a través de un proceso de socialización política, es decir, al aprendizaje, asunción y posible cambio de creencias, actitudes, valores, creencias y posturas sobre la política. Este proceso es realizado a través de distintos agentes o canales de transmisión de ideas que forman a los individuos desde temprana edad.

El proceso de socialización política se puede dividir en dos grandes etapas de adquisición de creencias y valores de orden político:

1. ***Socialización primaria***: Comprende la fase de la toma de conciencia de la niñez hasta su incorporación a un trabajo o acceso a educación no obligatoria; en ella se incorporan creencias y actitudes políticas sobre la autoridad, los colectivos generales, las diferencias ideológicas, los resultados que ofrece el sistema político y distinción de roles políticos que determinan un grado de interés sobre la política.
2. ***Socialización secundaria***: Se produce en la edad adulta que permite rectificar o ratificar las experiencias obtenidas en la primera etapa e influyen los aspectos referentes a la situación familiar, económica, laboral, geográfica e histórica, personal o colectiva, por mencionar algunos.⁷³

⁷³ María Vallés, Josep y Martí i Puig, Salvador, “La socialización política”, en *Ciencia política: un manual*, Editorial Ariel, México, 2015, pp. 293-294.

Es decir, con base en lo anterior, el sistema de creencias y valores de los individuos y de la sociedad puede estar sujeto a cambios conforme a la experiencia cotidiana que posean estos. Estas experiencias, aunado a la participación de diversos agentes y la interacción que tienen estos con los sujetos sociales hacen que se determine o cambie un modo particular de entender y apreciar a la política en general.

Estos agentes de transmisión de conocimientos, ideas, posturas, creencias y actitudes políticas más relevantes son los siguientes:

- **La familia:** Siendo el núcleo estructural y original de la socialización política, se transmiten "...las primeras experiencias de autoridad y de autoconfianza, la curiosidad por la política, ciertas inclinaciones ideológicas o partidarias...".⁷⁴
- **Grupos de iguales:** Sean estos los compañeros de la escuela y del trabajo, amigos de distinto orden, es el grupo de socialización donde se refuerzan o cambian las posturas iniciales de la formación familiar, en pro de la aceptación vía imitación o asimilación de comportamientos y pensamientos al interior de estos grupos.
- **La escuela:** Es considerada como el segundo agente más importante de socialización en donde "...se transmite contenidos e información, pero también prácticas de participación en las decisiones, de cooperación y de protesta...".⁷⁵
- **Los medios de comunicación:** La radio, la televisión, los medios impresos y, con mayor vigor en la actualidad, el internet y las redes sociales constituyen el núcleo de competencia a la familia y la escuela

⁷⁴ *Ibidem*, p. 297.

⁷⁵ *Ídem*.

como entes de socialización primordiales. A través de la difusión gráfica de contenidos y su exposición mediática a nivel mundial, se contraponen ideas y pensamientos en constante movimiento.

- **Grupos colectivos:** Son grupos que comparten una determinada característica colectiva, como son los entes religiosos, culturales, étnicos, profesionales, origen local o nacional, etc. Estos comprenden una identidad colectiva, a través de pensamientos y acciones, que van determinando el propio comportamiento de un individuo en particular.

Todo lo anterior, tiene impacto en la creación de una cultura política democrática que, de hecho, tiende a señalarse como un sinónimo conceptual de *cultura cívica*. La cultura cívica es, de hecho, la coexistencia de los tres tipos de cultura política en una sociedad determinada pero cuya predominancia es la cultura política participativa.

La *cultura política democrática*, que permite la expresión de la participación ciudadana a través de sus contenidos programáticos, requiere de la existencia de los siguientes elementos característicos:

1. La confianza en las reglas, instituciones, líderes y miembros de la sociedad.
2. Manifestación a favor de la reducción de las prácticas políticas que favorecen la desconfianza (corrupción en sus distintas modalidades).
3. Tolerancia, condición básica del pluralismo, busca respetar los valores, opiniones, ideas y convicciones políticas ajenas.
4. Capacidad de la élite política para formar compromisos y generar consensos.⁷⁶

⁷⁶ Nohlen, Dieter, "Instituciones y Cultura Política", en *Revista de la Facultad de Derecho en México*, Vol. LVII, Núm. 247, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 272-274.

Por tanto, la propia existencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a través de sus contenidos programáticos y expresados, operativamente, en distintos mecanismos, requiere de la presencia de los ciudadanos en el espacio público con base en distintos principios y valores de orden cívico.⁷⁷

La base que dan estos principios y valores permiten el desenvolvimiento pleno de las acciones que se han mencionado con anterioridad sobre la participación ciudadana y la gobernanza democrática. Para el desarrollo de la presente investigación, cobra relevancia la posibilidad que tienen los ciudadanos de ejercer la consulta ciudadana, la planificación estratégica y control de la gestión pública.

En términos generales puede mencionarse que el fomento de actitudes, pensamientos y comportamientos democráticos a través de los agentes de socialización mencionados constituye, en efecto, el elemento complementario fundamental a la construcción del diseño institucional sobre la participación ciudadana.

El trinomio enmarcado de participación ciudadana, contenidos programáticos y su base cultural social y gubernamental determina, en buena medida, el rumbo de los mecanismos de participación ciudadana y, como se ha mencionado, en la credibilidad de las instituciones públicas y del régimen democrático.

⁷⁷ La confianza hacia las instituciones, valoración positiva a la crítica pública, disposición a participar, respeto a las leyes, rechazo a la violencia estatal y privada, tolerancia, aceptación de la libertad como bien irrenunciable, decisión por elección y el convencimiento ciudadano de sus derechos inalienables a través de la solidaridad, inclusión, carácter formativo y educativo, transparencia, igualdad, equidad y consenso constituyen estos principios y valores de orden cívico pertenecientes a la competencia ciudadana y gubernamental de la cultura política democrática. Véase más en: Cienfuegos Terrón, Marco Aurelio y Aguilera Padilla, María del Carmen, "Cultura política y participación ciudadana en la democracia", en *Apuntes electorales*, Núm. 47, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2012, pp. 38-39.

Como base general de este apartado, la participación ciudadana institucionalizada, a través de los distintos mecanismos y de las bases deliberativas y culturales planteadas, busca una gobernanza de *alta intensidad* que implique un modelo de *accountability* societal. Esta visión vertical de la responsabilidad gubernamental se compatibiliza con la participación ciudadana.

Este modelo busca “...exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de las agencias horizontales de *accountability*...”⁷⁸, empleando mecanismos institucionales, como es el caso del presupuesto participativo. La introducción de acciones prioritarias por parte de la ciudadanía a la agenda pública forma parte de este.

Mientras tanto, el conjunto de las bases teóricas y empíricas de la democracia participativa, la participación ciudadana, la cultura política participativa y el modelo de la gobernanza de *alta intensidad* puede dar pauta a una incidencia efectiva en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

La incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, también denominado *influencia*, hace referencia a aquellas...

*“...actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas... (los ciudadanos), pueden proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas”*⁷⁹

⁷⁸ Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, “Societal Accountability in Latin America”, en *Journal of Democracy*, Vol. XI, Núm. 4, The Johns Hopkins University Press, Washington, 2000, p. 152.

⁷⁹ Tapia Álvarez, Mónica; Campillo Carrete, Beatriz; Cruickshank Soria, Susana y Morales Sotomayor, Giovanna, “Tomando la decisión de incidir en políticas públicas”, en *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, Alternativas y Capacidades A.C., México, 2010, p. 13.

Los ciudadanos, de manera individual u organizada, establecen distintas actividades de persuasión con las cuales buscan influir en los tomadores de decisiones. Dichas actividades de persuasión buscan, “...formar opinión pública; generar cabildeo con actores clave involucrados y comunicar temas con líderes de opinión; investigación, formación de coaliciones y alianzas...”.⁸⁰

Como tal, es posible comprender que la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas requiere de la existencia de los principios de la deliberación y organización, aunado de una cultura política *ad hoc*. Como resultado, ello implica la existencia de nuevas formas de interacción donde un gobierno y su administración son más observados y expuestos al escrutinio público.

Los efectos de dicha participación implican la apertura de diversos canales que inciden dentro de la estructura de un sistema político y este tiende a generar productos o decisiones que están sujetas a una evaluación constante. Dichos procesos, cabe mencionar, se institucionalizan a través de mecanismos de decisión popular y/o deliberación pública.

Dentro de la variedad de mecanismos que puede utilizar la ciudadanía para los fines enmarcados con anterioridad, se han encontrado cinco mecanismos que han tenido una mayor aplicación en los últimos años. En el siguiente apartado, se analizarán cuatro de ellos: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

⁸⁰ Roger W. Cobb y Charles D. Elder (1971), a través de González Ibarra, Miguel Rodrigo, “Incidencia política, inclusión social y participación ciudadana en la agenda de las políticas públicas: el Frente del Pueblo y su movilización hacia la política urbana en la Ciudad de México”, en *Estado, agenda política y participación ciudadana: Casos y perspectivas en el ámbito local en México y Argentina*, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, México, 2016, p. 84.

1.5.- Instrumentos de participación ciudadana: Definiciones y modalidades

Los instrumentos de participación ciudadana, también denominados medios de participación ciudadana o medios de democracia directa (MDD), son todos aquellos que buscan, a través de una consulta, la aceptación o el rechazo de la ciudadanía frente a una propuesta concreta. Estos resultan ser muy diversa índole, características, fines y objetivos en su aplicación instrumental.

Estos, como hemos visto, otorgan a la ciudadanía la posibilidad limitada, según el contexto particular de cada caso y los objetivos que se buscan alcanzar, de participar e incidir en la vida política nacional o local a través de la deliberación y decisión en temas prioritarios de la administración pública. No obstante, cada uno de ellos difiere en propósitos e instrumentación que obliga a esclarecer su terminología y características particulares.

En este sentido, diversos autores⁸¹ han planteado la realización de una serie de tipologías que permitan ordenar los instrumentos acordes a los actores promoventes, al tipo de consulta (obligatoria o no), el impacto del resultado de la opinión (vinculante o no) y, en última instancia, por los temas que son objeto de consulta popular a la ciudadanía.

Es por ello por lo que, a lo largo del desarrollo de este apartado, se esbozarán dichos elementos a través de un esquema analítico de los cuatro instrumentos a analizar: plebiscito, referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato. El presupuesto participativo, el objeto de estudio de la presente investigación, será analizado en el siguiente apartado.

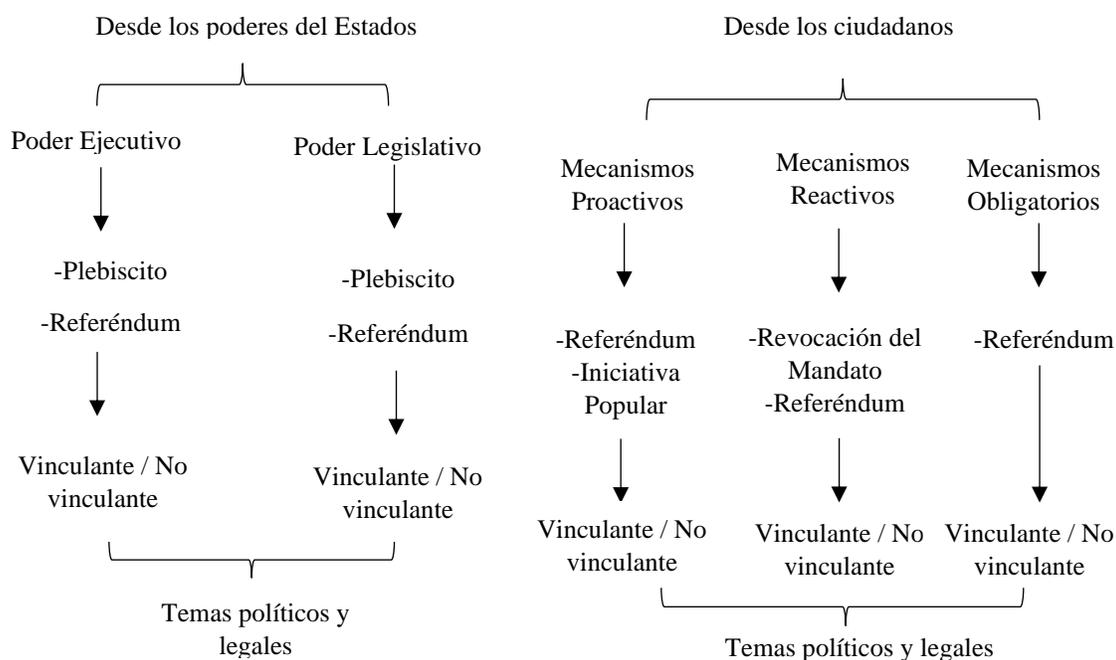
⁸¹ Alicia Lissidini (2015), Daniel Zovatto (2013), Armando Rendón Corona (2010) y David Altman (2010) han establecido diversas tipologías en torno a las variables planteadas. Para fines de la presente investigación, se analizarán los cuatro mecanismos iniciales con base en sus planteamientos.

1.5.1.- Tipología de los instrumentos de participación ciudadana

Tras haber comprendido, en términos generales, el objetivo inicial de la participación ciudadana a través de distintos instrumentos resulta importante considerar una tipología general de los mismos. Esta permitirá dar una visión general del funcionamiento de los instrumentos y atender a los diversos criterios sobre los cuales operan en las leyes nacionales y locales.

El esquema general que se presenta a continuación busca ser uno que encuentre cabida dentro de los diversos planteamientos realizados por los expertos en la materia. De hecho, se trata de representar un modelo rescatando los puntos esenciales de los autores señalados y sin que ello entrañe un uso extravagante que de origen al fenómeno del estiramiento conceptual.

Gráfico 1: Tipología de los instrumentos de participación ciudadana



Fuente: Formulación personal propuesta con base en Lissidini, Alicia, “Democracia directa en América Latina: avances contradicciones y desafíos”, en *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Quito, 2015, p. 147.

La anterior formulación esquemática representa una variante personal de la tipología propuesta por Alicia Lissidini. En ella, se reflejan los actores promoventes, los instrumentos a utilizar, su carácter vinculante o sólo consultivo y sobre los temas que pueden estar sujetos a consulta; las variantes de cada uno de ellos se harán más explícitos en los siguientes subapartados.

En primer lugar, es posible resaltar el papel del poder ejecutivo nacional o local en la promoción y aplicación de los distintos instrumentos de participación ciudadana. Esto es posible debido a las facultades que les confieren las constituciones nacionales y locales, la búsqueda de la legitimación popular en sus decisiones y cuando no exista consenso entre las élites políticas.

En segundo lugar, el poder legislativo también cuenta con la facultad de llevar a cabo la aplicación de diversos instrumentos; no obstante, los congresos han sido actores poco proactivos en llevarlas a cabo. Esto se debe, en parte, cuando llega a existir “...un desacuerdo en lo fundamental en ambos poderes (ejecutivo y legislativo)”.⁸²

Aunado a lo anterior, el propio rol de representación que ejerce el poder legislativo hace de algunos métodos, como es la iniciativa popular, innecesaria o ineficaz y todo dependerá de la percepción ciudadana con respecto al ejercicio de sus representantes. Finalmente, también los ciudadanos pueden expresar su deseo de realizar una consulta frente a un tema político o legal determinado.

Esto hace de los instrumentos una vía más incluyente y no restrictiva en su promoción y aplicación y que, como se verá en los siguientes apartados, dependerá del tema, el tipo subyacente del mecanismo y el actor promovente.

⁸² Escamilla Cadena, Alberto y Sánchez Gayosso, Ramiro, “Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y dispersión del poder”, en *Estudios Políticos*, Núm. 37, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016, p. 118.

1.5.2.- Plebiscito

El plebiscito, como instrumento de participación ciudadana surgido en época de la *res publica* romana, se ha conceptualizado de tal forma que llega a confundirse con los preceptos del referéndum. Lo que conviene ahora tratar es su definición y características esenciales para distinguirlo, posteriormente, del instrumento del referéndum.

El plebiscito puede definirse, mínimamente, “...como un acto de soberanía del pueblo para resolver sobre cuestiones cuya importancia concierne a la sociedad y que no pueden quedar reducidas a la voluntad de los representantes”.⁸³ Esta definición mínima, no obstante, también podría aplicarse a otras formas de participación ciudadana a través de la deliberación pública.

De ello se desprende que una definición más acertada acerca del plebiscito es aquel instrumento que “...el poder ejecutivo realiza al pueblo para que exprese su aceptación o rechazo sobre algún asunto específico que afecta la misma esencia del Estado”.⁸⁴ Este instrumento podría considerarse, inicialmente, como un proceso *desde arriba* propuesto por las autoridades.

Al mencionar esto, también, se supone que el plebiscito se realiza cuando no se ha aprobado ningún proyecto o política alguna a través de los órganos de representación política ni un decreto del poder ejecutivo. No obstante, la consulta popular enmarcada bajo el plebiscito también supone que únicamente se consultan actos de carácter político o gubernamental-administrativo.

⁸³ Rendón Corona, Armando, “El plebiscito”, en *La consulta al pueblo: formas de la democracia semidirecta*, Editorial ITACA – Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010, p. 90.

⁸⁴ Balbuena Cisneros, Arminda y Fragosó Lugo, Lucero, “Las figuras de participación ciudadana en México”, en *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones.*, Universidad de Guanajuato-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Instituto Federal Electoral, México, 2010, p. 69.

A pesar de lo anterior, hay una serie de conceptualizaciones que aseveran que también puede tomar forma jurídica en sus resultados operativos. Esta serie de conceptualizaciones han propiciado la confusión con el referéndum debido a que en el plebiscito “...en ocasiones, su resultado da lugar a la ulterior aprobación, modificación o derogación de una norma jurídica...”.⁸⁵

Esta serie de elementos permite comprender una tipología sobre los tipos de plebiscitos que existen en la actualidad. En primera instancia podemos dividir al plebiscito a través de dos vías: como un proceso *desde arriba* promovido por las autoridades gubernamentales y como un proceso que es realizado frente a un requerimiento legal.

En cuanto a la primera, *desde arriba*, hay dos tipos de plebiscito: el modelo consultivo y facultativo. El consultivo “...se produce cuando el Poder Ejecutivo o el legislativo consultan la opinión de los ciudadanos en relación con un determinado asunto...(que)...no es jurídicamente vinculante”⁸⁶, mientras que el facultativo difiere únicamente en ser vinculante.

Finalmente, los requeridos por la ley no dependen de una persona en particular y, de hecho, estos son vinculantes y proactivos. Busca en sí “...el mandato popular de los votos para reunir el apoyo para una reforma constitucional y...conseguir una alteración del statu quo”⁸⁷, ya sea tanto en regímenes democráticos como autocráticos.

⁸⁵ Orozco Henríquez, Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de la democracia participativa en las entidades federativas de México”, en *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 606.

⁸⁶ Altman, David, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina”: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XVIII, Núm. 35, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, México, 2010, p.16.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 14.

1.5.3.- Referéndum

El referéndum, el segundo instrumento de participación ciudadana a analizar, ha sido confundido en sus características y aplicación con el plebiscito. Esto debido a que en ambos se habla de una consulta sobre las cuestiones del gobierno al pueblo; en el lenguaje nativo español "...el plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico".⁸⁸

El proceso denominado *referéndum* puede ser considerado como "...el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para su ratificación por el pueblo, de lo que votaron sus representantes".⁸⁹ Esto implica, a diferencia del plebiscito, que lo que se está deliberando es una ley o acto jurídico aprobada en las asambleas para su posterior aceptación popular.

De ahí que la diferencia esencial entre el plebiscito y el referéndum gire en torno a los temas que desarrollan para la consulta a la ciudadanía. El plebiscito habla, fundamentalmente, de temas de carácter político-administrativo mientras que el referéndum ha de aplicarse cuando se trate de textos jurídicos, los tratados internacionales y de acuerdos gubernamentales.

Ante esto, cabe mencionar que las propias legislaciones nacionales y locales establecen límites en la aplicación de este instrumento. Estos límites permiten la presencia de la participación ciudadana sin que ello se transforme en un modelo de democracia plebiscitaria y con ello, no fungir una función de complementariedad a la democracia representativa.

⁸⁸ Prud'Homme, *op. cit.*, p. 36.

⁸⁹ Nuño Sepúlveda, José Ángel y González Ibarra, Josemaría (1996), a través de Portillo Figueroa, Edgar Ulises, "Población como cuerpo electoral", en *Institucionalización del Referéndum en México*, Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2012, p. 51.

El referéndum también se puede analizar acorde a las diversas tipologías existentes en cuanto a los criterios que se han mencionado con anterioridad. La decisión popular se puede comprender a través de cuatro vías de aplicación: controlado por el gobierno (*desde arriba*), exigido por la Constitución (*requerido por la ley*), por petición e iniciativa popular (*desde abajo*).

En cuanto al primero, es el actor fundamental el gobierno en turno que decide si realiza el referéndum, la temática, la fecha de realización, la formulación de la pregunta y la cantidad de votos necesaria para ser válida la consulta. Aunado a ello, el propio gobierno decide si el resultado "...ha de ser considerado como vinculatorio o indicativo (no obligatorio)".⁹⁰

El segundo modelo es exigido por la propia constitución antes de promulgar un acto jurídico en particular, en especial las enmiendas constitucionales. En este proceso, el gobierno tiene importante injerencia en la determinación del contenido de la enmienda y si este acto lleva dicho nombre, pero el modelo decide "...si se incorporan o no a la Constitución".⁹¹

El tercer y cuarto modelo se considera *desde abajo* ya que permite a la ciudadanía proceder a la demanda de un referéndum cuando desea, en primer lugar, que ciertas leyes sean sujetas de aprobación social y, en segundo lugar, cuando desea introducir temas a la agenda pública, también denominada *iniciativa popular*.⁹² En ambos casos, la decisión popular tiene un carácter vinculatorio y el gobierno en turno deberá acatar dicha resolución, con lo cual, la ciudadanía se ve fortalecida frente a estas disposiciones instrumentales.

⁹⁰ Butler, David y Ranney, Austin, "Theory", en *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 23.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibidem.* p. 24.

1.5.4.- *Iniciativa popular*

La iniciativa popular, también conocida como iniciativa legislativa popular, tiene su base en el otorgamiento a la ciudadanía, sea de manera individual o colectiva, de la posibilidad de proponer una serie de modificaciones legales y reglamentarias al parlamento cuya finalidad es modificar el *statu quo* de una materia en particular.

Se puede considerar a la iniciativa popular como aquella que representa “la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de una ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral”.⁹³ Esto implica una relación más cercana entre la ciudadanía y sus representantes al tener en cuenta otra vía de canalización de demandas.

A pesar de que es un instrumento *desde abajo* que incide en la agenda pública y política de los parlamentos, requiere de un esfuerzo colectivo cívico al requerir el apoyo, mediante firmas, de los propios ciudadanos. La falta de interés, de capacidad de organización y la capacidad para poder formular este tipo de procedimientos inciden en que este procedimiento sea poco viable.

Este mecanismo se divide de dos formas: la iniciativa directa (a través de las urnas) o indirecta (a través de los órganos legislativos).⁹⁴ A esto, cabe mencionar la forma directa se puede asemejar al cuarto modelo del referéndum, aunque la forma más común es la indirecta. También cabe decir que esta figura se distingue del referéndum facultativo *desde abajo* que “...permite rechazar (vetar) una ley aprobada por la legislatura”.⁹⁵

⁹³ Biscaretti di Ruffia, Paolo (1987), a través de Orozco Henríquez y Silva Adaya, *op. cit.*, p. 607.

⁹⁴ Balbuena Cisneros y Frago Lugo, *op. cit.*, 68.

⁹⁵ Altman, *op. cit.*, p. 17.

1.5.5.- Revocación del mandato

Los funcionarios públicos, bajo la perspectiva de que la ciudadanía ejerce control sobre ellos y un constante escrutinio sobre sus acciones, pueden ser removidos a través de la revocación del mandato. Al igual que los anteriores mecanismos, no existe una definición única para definir a este mecanismo y que ha sido objeto también de múltiples interpretaciones.

Este mecanismo puede ser comprendido como aquel que “...consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo”.⁹⁶ Cabe mencionar que este mecanismo parte de que la gestión realizada por el gobierno en turno carece de confianza ciudadana para continuar en el ejercicio del poder público.

La revocación del mandato, por ende, es un instrumento diferente para la destitución de los gobiernos en turno. Los procesos intrainstitucionales como lo son el juicio político, el *impeachment* o el voto de censura son algunos que permiten la remoción del titular del poder ejecutivo pero llevado a cabo por los órganos legislativos y no por la ciudadanía.

Además de todo lo anterior, la revocación representa un mecanismo promovido *desde abajo* que permite una rendición de cuentas vertical y usado en épocas de crisis política, económica y social que permitan mantener el régimen constitucional y la gobernabilidad. De ahí que el mecanismo pueda ser comprendido como una solución última frente a este escenario planteado.

⁹⁶ Zovatto, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa”, en *Democracias en movimiento. Mecanismos de la democracia directa y participativa en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 22.

Por otro lado, a pesar de que es promovido *desde abajo* el rol de la ciudadanía puede considerarse en un sentido reactivo. Es un sentido reactivo o negativo debido a que no se trata de una iniciativa ciudadana en particular, sino de “...eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período establecido”.⁹⁷

A todo ello, la revocación del mandato se puede catalogar a través de dos vías o formas de aplicación: la *full recall* y la *mixed recall*. En cuanto a la primera, el rol de la ciudadanía es amplio debido que esta se encarga de “...promoverla como para decidirla”⁹⁸; son las propias leyes reglamentarias nacionales o locales quienes especifican dichos procedimientos.

Por otro lado, en cuanto al segundo método, se refiere a que la ciudadanía sólo participa en una de las dos fases generales de la consulta revocatoria. Es decir que “...la fase complementaria (estaría) en manos de una instancia representativa”⁹⁹ o jurisdiccional que se encargaría de validarla o promoverla y, por ende, dejando a la ciudadanía en la fase correspondiente.

En suma, la revocación del mandato representa para la ciudadanía un espacio de mayor vigilancia y observación a las acciones de gobierno y es un instrumento que permite subsanar conflictos internos. No obstante, puede ser un espacio que genere desprecio por los procedimientos tradicionales de la democracia representativa y sea una herramienta de presión al gobernante en turno.

⁹⁷ Eberhardt, María Laura, “Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿la revocatoria del mandato como opción?”, en *Revista Elecciones*, Vol. XII, Núm. 13, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, 2013, p. 15.

⁹⁸ Guzmán Hernández, Teodoro Yan, “Legados normativos para democratizar la revocatoria del mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 302.

⁹⁹ *Ibid.*

1.6- Presupuesto participativo: definición, características y tipologías

La revisión teórica y empírica de los mecanismos de participación ciudadana no han hecho referencia en su formulación tipológica sobre el mecanismo que es objeto de la presente investigación. El presupuesto participativo ha representado, en los últimos años, el mecanismo que ha tenido mayor aplicación a nivel local representando, así, una nueva alternativa de incidencia ciudadana.

Es menester mencionar que, ante las experiencias exitosas del modelo del presupuesto participativo, a nivel mundial se contabilizaban al momento de la realización de la presente investigación entre 11,690 y 11,825 localidades que aplican el mecanismo.¹⁰⁰ De ahí que no sea novedad que el presupuesto participativo sea uno de los nuevos tópicos de investigación académica.

A pesar de que este mecanismo ha tenido un reciente interés analítico y práctico, se comprende al mismo en torno al contexto local específico de aplicación. De ahí que sea importante establecer bases generales sobre las cuales se entiende, opera y desarrolla el presupuesto participativo y que, de hecho, persistan frente a las propias dinámicas particulares de cada localidad.

Es por ello por lo que este apartado se dividirá en 3 subapartados: el primero de ellos hará énfasis en la búsqueda de una definición en torno al presupuesto participativo para que, en el segundo apartado, se definan una serie de características generales que todo proceso de presupuesto participativo debe contemplar. El tercer subapartado final refleja las ventajas y desventajas de este en su aplicación y el impacto sobre el papel del gobierno y la ciudadanía.

¹⁰⁰ Dias, *Op. Cit.*, p. 16.

1.6.1.- Hacia una definición del presupuesto participativo

El presupuesto participativo, como una herramienta para la gestión de recursos públicos escasos con base en la decisión ciudadana, tiene su origen en la ciudad de Porto Alegre, Brasil en 1989. De aquí se comprende que la secuencia conceptual gire en torno a la experiencia originaria brasileña con elementos particulares de los casos de aplicación a nivel local.

No obstante, cada uno de estos elementos comparten una visión general común, la cual, se puede expresar de la siguiente manera. El presupuesto participativo es “...un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas...”.¹⁰¹

La anterior definición general habla de que es un proceso donde la ciudadanía goza del derecho de participación y deliberación sobre el destino de los recursos públicos escasos y de cuáles han de ser las prioridades del ejercicio gubernamental. A pesar de ello, esta idea general sobre el presupuesto participativo olvida otra serie de elementos sustanciales del mismo.

De ahí que el presupuesto participativo sea mejor entendido como aquellos “...mecanismos que permitan que la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, establezca las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto...”.¹⁰²

¹⁰¹ Porto de Oliveira, Osmany, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*, OXFORD-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2011, p. 120.

¹⁰² Gomá, Ricard y Rebollo, Óscar, “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 201.

Con la anterior definición, el rol de la ciudadanía no se circunscribe al acto de deliberación sobre el destino del presupuesto y las políticas gubernamentales. En realidad, resulta ser un proceso más amplio y complejo donde la ciudadanía interactúa con el gobierno local a través de una serie de peticiones y demandas focalizadas dentro de un territorio determinado.

Aunado a ello, el proceso de presupuesto participativo no se limita al proceso general de selección de obras y proyectos sociales. Implica la revisión constante sobre el uso de los recursos y el cumplimiento de los compromisos generados (fiscalización) de parte de los ciudadanos, con lo cual el mecanismo busca recobrar la figura del *ciudadano total* de la democracia participativa.

En términos generales, la búsqueda de una definición unívoca sobre el presupuesto participativo se da entre la selección de definiciones generales y definiciones particulares. Ante el fenómeno de *estiramiento conceptual* existente, “no existe una definición reconocida del presupuesto participativo, ya sea política o científica, explicando los criterios mínimos que deben cumplir”.¹⁰³

Estos criterios mínimos para definir al presupuesto participativo como tal, de igual manera, tienen como base diversas concepciones basadas en la experiencia de Porto Alegre o en otras experiencias locales. De ahí que sea importante analizar dichos criterios mínimos para poder establecer una definición guía del presupuesto participativo.

Estos criterios que se consideran como mínimos, derivados de las propuestas de diversos autores, para que un proceso de participación ciudadana sea considerado como ***presupuesto participativo*** son los siguientes:

¹⁰³ Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Rocke, Anja y Allegretti, Giovanni, “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sydney, 2012, p. 2.

Tabla 6: Características generales de un presupuesto participativo

<i>Características generales</i>
Existe una participación ciudadana directa en el proceso de toma de decisiones y supervisión del gobierno sustentado en que todos los ciudadanos tienen derecho a la participación.
En el Presupuesto participativo, el proceso decisional está centralmente enfocado en la manera en que se usarán los recursos públicos escasos.
Existen diversos niveles de aplicación dentro de una ciudad o un distrito que implique un proceso de descentralización administrativa y de recursos que permitan a los ciudadanos tener poder de influencia en la decisión en los montos y su distribución posterior.
La participación está dirigida por una combinación de reglas de la democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular con la finalidad única de decidir cómo se usará el presupuesto público local.
Es un proceso que se repite a lo largo de los años. Un proceso que se realiza sólo un año, una sola reunión o un proceso de referéndum presupuestal no es un presupuesto participativo.
Los recursos se distribuyen de acuerdo con un método basado entre “criterios generales” y “criterios técnicos” en cada uno de los distritos, colonias y pueblos de una localidad.
Se requieren reuniones deliberativas previas antes de que la ciudadanía establezca una decisión, a través de reuniones comunitarias junto a sus representantes de los consejos locales o miembros del parlamento local.
La transparencia administrativa y fiscal como elementos disuasorios de la corrupción, alentando la renovación de una cultura política democrática donde los ciudadanos se convierten en agentes.

Fuente: de Sousa Santos, Boaventura, “Presupuesto Participativo en Porto Alegre”, en Democracia y participación: El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, El Viejo Topo, Madrid, 2003, p. 28.; Benjamin Goldfrank (2002), a través de Russon Gilman, Hollie, “Civic Innovation and Democratic Discontent”, en Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America, Brookings Institution Press, Washington, 2016, p. 7 y Sintomer et al., op. cit., pp. 2-3.

De todo lo anterior se puede definir al presupuesto participativo como aquel mecanismo de participación ciudadana que permite al ciudadano, de manera individual o colectiva y en conjunto con las autoridades gubernamentales, decidir sobre el destino de un porcentaje determinado de los recursos públicos escasos presupuestales de su localidad con la finalidad de mejorar las condiciones de vida generales del colectivo social.

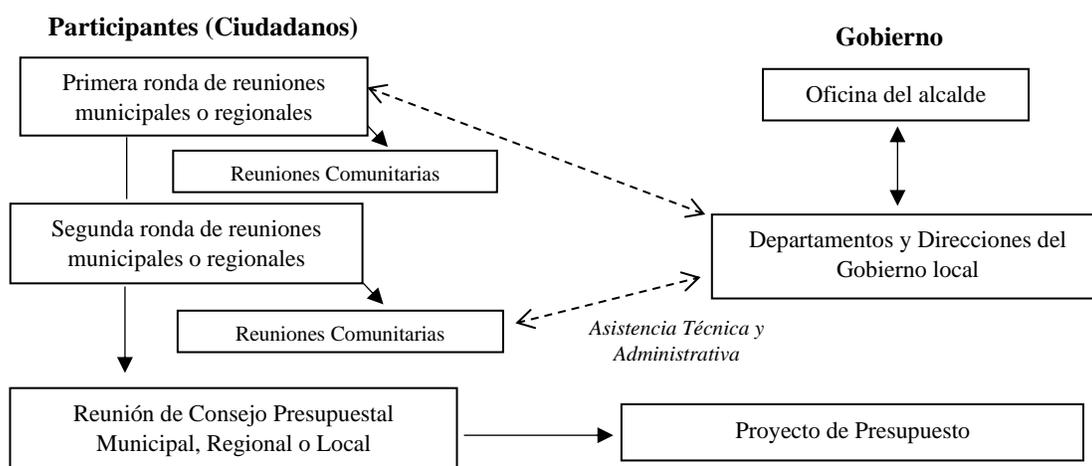
1.6.2.- Características generales del Presupuesto Participativo: ¿Cómo funciona?

Los criterios mínimos sobre lo que es o debería ser un ejercicio de Presupuesto Participativo, aunado a la definición guía propuesta, permiten comprender en términos generales lo que significa este mecanismo. A pesar de ello, se vuelve impetuoso definir algunas características generales de su funcionamiento.

Estas características generales permitirán complementar el concepto ofrecido con anterioridad y comprender, con mayor ahínco, las bases programáticas del mecanismo. Esta serie de elementos se circunscriben a una serie de etapas sucesorias procesales donde interactúan actores, intereses y objetivos, según la experiencia que se tome como referencia.

Atendiendo a este último aspecto, el esquema que se propondrá a continuación refleja una idea básica general del funcionamiento del presupuesto participativo que puede ser similar más no idéntica en las distintas experiencias en el mundo. Dicho esquema es el siguiente:

Gráfico 2: Funcionamiento general del presupuesto participativo¹⁰⁴



¹⁰⁴ Wampler, Brian, "Participatory Budgeting: Rules of the Game", en *Participatory Budgeting in Brazil: Constestation, Cooperation and Accountability*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2007, p. 53.

Se puede notar que el funcionamiento del presupuesto participativo tiene un carácter bidimensional de responsabilidades expresado en dos fases operativas. Este modelo base implica que en la primera ronda se distribuya la información referente al proceso, existan las primeras discusiones sobre las políticas y se elijan a los representantes comunitarios.

Mientras tanto, en la segunda ronda “...se definen las políticas y los proyectos que serán implementados en el siguiente año fiscal...”¹⁰⁵, por lo cual, requiere que la ciudadanía haya tenido el acceso a toda la información posible. Aunado a ello, la decisión final que tome la misma se distribuye en dos niveles: a nivel comunitario se deciden las prioridades y a nivel regional (municipal, alcaldía, etc.) se toma dicha decisión.

Por otro lado, el rol que juegan las instituciones gubernamentales en el proceso es la de otorgar asistencia técnica y administrativa en la difusión de la información a la ciudadanía, la búsqueda de espacios para realizar reuniones colectivas y, como punto esencial, dar sustento financiero a las demandas comunitarias e, incluso, poder presentar sus propias propuestas a consideración de la ciudadanía.

Finalmente, en la reunión del Consejo Presupuestal se reúnen los representantes o delegados comunitarios con los miembros del gobierno local para el análisis y, en su caso, aprobación del proyecto presupuestal. Todos los proyectos aprobados pueden variar en el tiempo, es decir, pueden realizarse y completarse entre uno y tres años de ejercicio fiscal.

En términos generales este es el modelo de funcionamiento general del presupuesto participativo original de Porto Alegre que, durante el segundo

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 55

capítulo, se darán más detalles al respecto. Mientras tanto, es conveniente reiterar que el esquema general varía en cada experiencia, acorde al contexto político, social y jurídico en que se desenvuelve este mecanismo.

En cada experiencia particular, es posible observar diferentes atribuciones y actividades que competen a los ciudadanos y a las instituciones gubernamentales. Aunado a ello, en otras tantas experiencias se cuenta con la presencia de autoridades electorales autónomas que se encargan de realizar un tercer proceso que se le puede denominar “jornada de emisión de opinión”.

Lo anterior da por resultado a que la comprensión del presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana resulte compleja en su concepción y su desarrollo programático. Una solución ante la diversidad cualitativa y cuantitativa de las experiencias de presupuesto participativo es la propuesta de una tipología que permita un mejor entendimiento de este.

La tipología que se propondrá a continuación se basa en los diseños, objetivos y metodologías propias de las experiencias particulares. Esta tipología promueve cuatro dimensiones de análisis comprensivo: a) participativa, b) financiera, fiscal y presupuestaria, c) normativa y legal y d) territorial; en todas ellas, en conjunto, se desarrollan dieciocho variables de diferenciación bajo tres variables operativas: a) arreglo mínimo, b) mediano y c) avanzado

En cuanto al primer aspecto, la participativa, ha sido la más estudiada ya que implica el reconocimiento de las prácticas gubernamentales y ciudadanas en el procedimiento. En este sentido, un *arreglo mínimo* consistiría en aquellas prácticas que se limitan a aplicarse a un nivel micro, donde el ejecutivo ejerce a discreción su poder y el papel ciudadano es limitado a reuniones plenarios.

Gráfico 3: Tipología de Presupuesto Participativo¹⁰⁶

Dimensiones	Variables	Variable Operativa		
		Arreglo mínimo	Arreglo mediano	Arreglo avanzado
Participativa	a) Poder de decisión final sobre el P.P. →	Consejo Gubernamental	Mixto	Ciudadanía
	b) Formas de participación →	Ejecutivo la gestiona	Democracia Asociativa	D. Directa
	c) Órgano de decisión de priorización presupuestaria →	Ninguno	Mixto	Comisiones ciudadanas
	d) Democracia participativa ciudadana // “de proximidad” →	Nivel barrio	Nivel ciudad + temáticas	Nivel: barrio, región, ciudad
	e) Grado de participación de los excluidos →	Plenarias temáticas	P. barriales y temáticas	B + T + Actorales
	f) Fiscalización de obras y control en la ejecución del P.P. →	Ejecutivo	Comisiones no específicas	Comisiones específicas
	g) Grado de información y divulgación de resultados →	Secreto, no se publica	Publicación limitada	Publicación amplia
	h) Grado de ejecución de las demandas aprobadas →	Menos del 20%	20% - 80%	Más del 80%
	i) Papel del Poder Legislativo →	Opuesto	Pasivo, no participa	Activo
Financiera, fiscal y presupuestaria	a) % destinado al ejercicio de P.P. →	- 2% del p. de inversión	2%-100% de p. de inversión	100% en inversión y func.
	b) Presupuesto específico para el “funcionamiento” →	Costos de equipo municipal	Equipo + funcionamiento	Soporte total de costos
	c) Discusión de políticas tributarias →	No hay	Deliberación de P. Tributaria	Deliberación + discusión
Normativa y legal	a) Grado de formalización o institucionalización →	Proceso informal	Regulado anualmente	Formalizado anual
	b) Relación P.P. y dispositivo de participación ciudadana →	Mejora gestión financiera	Unido a prácticas de participación	Cultura de participación
	c) Relación con instrumentos de planificación →	Solo P.P.	Coexistencia P.P. y Planificación	Relación e interacción P.P. - Planificación
Territorial	a) Relación P.P. y descentralización municipal →	Regiones administrativas	Más elevado que las R.A.	Descentralización
	b) Grado de ruralización →	P.P. en parte urbana o rural	Conjunto territorial	C.T. con especificidad rural
	c) Grado de Inversión en prioridades territoriales →	Refuerza la ciudad formal	Reconoce tipos de ciudades sin establecer prioridades	Inversión prioritaria hacia los barrios necesitados

¹⁰⁶ Elaboración propia con base en Cabannes, Yves, “Presentación y primera aproximación al debate”, en *Documento base: presupuesto participativo y finanzas locales*, Red Urbal 9, Porto Alegre, 2005, pp. 22-30.

Por otro lado, un *arreglo medio* consiste en una participación ciudadana más amplia con una participación más activa del gobierno local, no obstante, persistiendo las prácticas del *arreglo mínimo*. Esta es la constante de la mayoría de los procesos de participación ciudadana de presupuestos participativos en la región latinoamericana, con sus distintas variaciones.

Por último, un *arreglo avanzado* consiste en aquella visión ideal de control ciudadano sobre el gobierno local basado en organizaciones comunitarias e inclusión de todos los habitantes. Aunado a ello, el gobierno local actúa de manera responsable y transparente con todas las acciones procesales del presupuesto participativo.

Mientras tanto, los siguientes tres rubros analíticos hablan de la manera en que concibe en términos financieros, legales y de alcance territorial. Un *enfoque mínimo* habla de escasos recursos en su aplicación sin una regulación establecida y aplicable a sólo una parte de la población; hoy en día se comprende dicha situación en aquellas ciudades o municipios con mayores carestías.

Un *enfoque medio* hace referencia a una mayor cantidad de recursos financieros y materiales a disposición del mecanismo con base en una ley regulatoria y unido a esquemas de planificación anual. Además, esta aplica para todo el territorio que comprende una ciudad o un municipio sin reconocer prioridades y con un bajo nivel de descentralización administrativa.

Finalmente, el *enfoque avanzado* comprende la discusión y deliberación total del presupuesto público con reglas que incentivan al ciudadano a la formación de una cultura política participativa y a la planificación organizacional. También, el ejercicio tiene carácter inclusivo y esencialmente focalizado a la atención de las necesidades de los más desfavorecidos.

1.6.3.- Impacto del presupuesto participativo: aspectos positivos y negativos

El conjunto de rubros y variables operativas de la anterior tipología mostraron diversos modelos de funcionamiento del presupuesto participativo que dependen del contexto político y social de cada localidad. Estas variables, independientes entre sí y de carácter evolutivo, hablan de la heterogeneidad existente al realizar un análisis comparado de los casos existentes.

Derivado de ello, la mezcla de variables y su operacionalización en cada experiencia recopilada y analizada da pie al último aspecto analítico del presente apartado y capítulo. El impacto que ha tenido el presupuesto participativo en la vida pública de las localidades habla de la búsqueda de reflexiones sobre las buenas y malas prácticas que giran alrededor del mismo.

De igual manera, las ventajas y desventajas de la aplicación del presupuesto participativo y su impacto en la sociedad y en el gobierno no es homogénea. Se compone de una mixtura de elementos que, de igual manera, reflejan la heterogeneidad del mecanismo y sólo es posible comprender la tipología y los análisis costo-beneficio acorde a los parámetros contextuales.

En términos generales, el diseño institucional contemplado en la anterior tipología y el contexto en el que se desenvuelve el mecanismo determina las claves del éxito y de las buenas prácticas como, de igual manera, las claves del fracaso y las malas prácticas de este. Todos estos elementos se analizan en el siguiente gráfico secuencial de procesos y resultados esperados.

De igual manera, dentro del mismo gráfico se concentran las consecuencias que tiene sobre la ciudadanía y la administración pública local en la aplicación del presupuesto participativo. Todo lo anterior tiene la finalidad de dar a conocer esquemáticamente los puntos a analizar.

Gráfico 4: Condiciones previas, resultados e impactos del presupuesto participativo¹⁰⁷

Condiciones Previas	Resultados Previstos (+)	Condiciones Previas	Resultados Imprevistos (-)
a) Voluntad política del gobierno local para permitir la participación ciudadana y compartir la toma de decisiones	a) Mejora la eficiencia, la transparencia y la descentralización decisional.	a) Falta de voluntad política del gobierno local que impida la continuación del P.P. en próximos periodos.	a) Limita la formación de redes ciudadanas y hay poca movilización ciudadana para apoyar proyectos.
b) Capital social expresado en asociaciones civiles que permita la expresión de la comunidad.	b) Crea competición entre distritos en búsqueda de recursos.	b) No se prevén recursos mínimos para el sostén del proceso en contextos de crisis económica.	b) La movilización tiene como fin la obtención de recursos y no la mejora comunitaria.
c) Personal competente y técnicamente calificado, de parte de la administración local, para llevar a cabo el P.P.	c) Una alta participación produce esquemas de deliberación que da pie a un potencial empoderamiento ciudadano.	c) Copiar acríticamente procedimientos y/o reglamentación sin adaptarlos a la realidad local.	c) Desincentiva la participación si sólo tiene por objetivo la selección de una política específica.
d) Tamaño reducido en su aplicación, ya sea un distrito como mínimo y máximo un municipio	d) Promueve la justicia social enfocando recursos a los distritos con mayor nivel de carestía.	d) El individualismo que genera enfrentamiento entre participantes.	d) Las comunidades más empobrecidas son marginadas y no reciben ningún beneficio.
e) Recursos Suficientes para la ejecución de proyectos y programas sociales	e) Alienta la competición entre ciudadanos a favor de sus proyectos.	e) El fenómeno de “los reyes magos” donde se supra valora el alcance del P.P. y permite la desviación de este, aunado al fenómeno del clientelismo político.	e) Grupos organizados (de cualquier índole) se benefician de la desorganización de los grupos pequeños.
f) Plataforma legal que regule la participación ciudadana en materia presupuestal	f) Promueve la solidaridad comunitaria y alienta a obtener mayores niveles de información.	f) Objetivos partidistas y el enfoque no político del instrumento.	f) El proceso puede estar dominado por líderes comunitarios.
g) Descentralización política con base en la elección popular de los alcaldes y administradores.	g) El proceso alienta a mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno local.	g) Dependencia técnica del proceso.	g) Un grupo pequeño de líderes puede tener acceso a oficiales del gobierno para promover sus intereses bajo la secrecía.
h) Reglas e información asequibles a la ciudadanía.		h) Marcos regulatorios no aplicados en su totalidad.	

¹⁰⁷ Elaboración propia con base en Wampler, *Op. Cit.*, p. 67; Goldfrank, Benjamin, “Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI, Núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006, pp. 7-8 y en Allegretti, Giovanni; García Leiva, Patricia y Paño Yáñez, Pablo, “Cómo evitar los errores que se han cometido en experiencias previas”, en *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), Málaga, 2011, pp. 95-114.

Como es posible notar, las prácticas y diseño institucionales previas a la ejecución del ejercicio de presupuesto participativo determinan, en buena medida, los resultados potenciales a alcanzar. En muchas de las experiencias que han existido, todas ellas contienen una mixtura de elementos condicionantes positivos y negativos que generan resultados específicos en cada caso.

Los elementos positivos reflejan algunos de los aspectos avanzados analizados en la tipología previa y que reflejan la existencia de una administración comprometida legal, financiera, técnica y políticamente con el mecanismo. Aunado a ello, la ciudadanía ejerce sus derechos políticos de manera individual, pero, preferentemente, a través de grupos organizados.

No obstante, los aspectos negativos que reflejan arreglos medios o mínimos son la constante en muchas de las experiencias de presupuesto participativo. La falta de voluntad política, de recursos financieros, la injerencia de grupos de poder y una ciudadanía pasiva son los elementos comunes que dan por resultado que el mecanismo no cumpla con las expectativas generadas.

A pesar de ello, podemos comprender los resultados de los arreglos institucionales y de las condiciones previas como modelos ideales. En realidad, cada experiencia resulta *sui generis* cuyo origen se concentra tanto de aspectos negativos y positivos que tienen su base en el contexto en el que se desenvuelven.

Es por ello por lo que, en términos generales, el presupuesto participativo es el mecanismo más polivalente y versátil de los mecanismos analizados. Si bien esto ha permitido que este mecanismo sea una vía que las administraciones utilizan de manera continua, son los diseños, metodologías y condiciones previas institucionales las que configuran el impacto final de este.

1.7.- Conclusión

El objetivo del presente capítulo fue analizar el desarrollo histórico de la democracia que buscó representar un esfuerzo por tratar de evitar el fenómeno de estiramiento conceptual y facilitar su comprensión. La explicación de cada tipo conceptual y de cada modelo condujo a seleccionar a la democracia procesal y participativa como los ámbitos más propicios para el desarrollo de la participación ciudadana.

Como fue posible analizar, la democracia participativa tuvo como punta de lanza en la década de los años setenta con la creación de los Núcleos de Intervención Participativa (NIP). Desde entonces, se han retomado los instrumentos de la democracia participativa como expresión material de la participación ciudadana en muchas regiones del mundo.

De la diversa gama de instrumentos de la democracia que se analizaron, se hizo especial énfasis en el presupuesto participativo. En este, es posible observar la diversidad de enfoques que hacen de este un mecanismo abundante en experiencias, pero cuya comprensión se vuelve más difícil frente al estiramiento cuantitativo y cualitativo de las experiencias locales.

Cada experiencia local, como veremos en las subsecuentes páginas, cuenta con un desarrollo y contexto propio que determinan, en buena medida, los objetivos y resultados a alcanzar. La conjugación de enfoques y condiciones previas resultan esenciales al momento de determinar el grado de control político de los ciudadanos o si el mecanismo es políticamente controlado.

Desde 1989 en adelante, cuando se crea este mecanismo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, ha sido el presupuesto participativo el procedimiento que se ha practicado con mayor ahínco en las ciudades y comunidades del mundo.

Aunado a lo anterior, ha sido catalogado como una de las veintidós mejores prácticas de gestión pública en el mundo.

De hecho, en 1996, tras la Conferencia mundial de la ONU sobre problemas urbanos (HABITAT II), como se verá más adelante, se recomendó el uso del presupuesto participativo como una opción que posibilite la mejora de la práctica de gestión pública urbana en las ciudades. De ahí que este mecanismo aliente a las prácticas de la gobernanza y la participación ciudadana democrática.

A pesar de lo anterior, las experiencias latinoamericanas se centran en el desarrollo de un enfoque de desarrollo medio con tendencias a ser instrumentos políticamente controlados por el gobierno. Si bien hay casos relevantes donde se acercan al punto ideal de esquemas avanzados, siguen persistiendo prácticas que desincentivan al ciudadano de participar en la vida pública local.

Por todo lo anterior, en términos generales, el presupuesto participativo contempla una serie de ventajas para la ciudadanía y las instituciones gubernamentales pero su posterior éxito o fracaso dependen de las prácticas de ambos actores. El instrumento depende, en buena medida, de la actitud con la que operen los actores involucrados en cada fase establecida.

Esta serie de prácticas y procesos políticos desarrollados en distintas partes del mundo hablan de las distintas concepciones que se tienen sobre el presupuesto participativo y su impacto en la calidad de la democracia. La eficacia de este instrumento es la clave que genere una mayor legitimidad y reconocimiento al gobierno en turno por parte de la ciudadanía.

CAPÍTULO 2: Contexto internacional, nacional y subnacional del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México: alcances y límites procedimentales

2.1.- Introducción

El presupuesto participativo, como se ha expuesto en el anterior capítulo, ha sido adoptado en diversas ciudades alrededor del mundo con metodologías, diseños y objetivos diversos, acordes al contexto local y la propia voluntad política de los actores involucrados. De ahí se desprende que este instrumento de participación ciudadana sea complejo en su estudio y análisis comparativo.

Se reconoce en el presupuesto participativo el propósito esencial de que los ciudadanos participen en un proceso de deliberación sobre el uso de los recursos públicos escasos. No obstante, con dimensiones operativas de carácter financiero, fiscal, normativo, territorial y participativo muy distintas entre sí que dan pie a arreglos institucionales variados.

A pesar de esta complejidad, resulta esencial retomar aquellos procesos políticos que influyeron, directa o indirectamente, en la aplicación formal del mecanismo en la Ciudad de México. Se parte de la idea, entonces, de que ha sido una sucesión de acontecimientos que han influido en una concepción e instrumentación particular del presupuesto participativo en la capital del país.

El objetivo del presente capítulo es abordar el origen y el desarrollo del presupuesto participativo en los diversos países que lo han implementado a través de un análisis comparado en sus reglas de operación. Este busca responder la pregunta guía del presente capítulo: *¿cuál ha sido la evolución y*

las modalidades legales a nivel internacional, nacional y subnacional de este mecanismo de democracia participativa?

Este capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se analizará el caso originario del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil; este caso resulta esencial analizarlo, de manera breve, debido a la influencia que ha ejercido en la metodología, diseño y arreglos institucionales para los procesos deliberativos existentes alrededor del mundo.

El segundo apartado se enfoca en el análisis actual del presupuesto participativo en el mundo tomando, como referencia, una visión general de su desenvolvimiento en diversas regiones del mundo. Esto permitirá dar cuenta del impacto que ha tenido el presupuesto participativo en la toma de decisiones públicas y en el rol que ha tenido el ciudadano en las mismas.

Posteriormente, en el tercer apartado se revisará en caso específico de la región latinoamericana que es la más cercana al caso mexicano y, a nivel subnacional, al proceso de la Ciudad de México. De igual manera, se analizarán los casos referidos para observar las tendencias programáticas y de diseño metodológico-legal imperante que influyen en el proceso local mexicano.

Finalmente, en el cuarto apartado, por otro lado, se indagará el caso subnacional mexicano retomando los aspectos jurídicos y programáticos de aplicación del presupuesto participativo y procesos que se han llevado a cabo hasta la fecha de la presente investigación.

Es en este apartado donde se buscará obtener inferencias sobre la aplicación del mecanismo en nuestro país y ser el conector esencial para el análisis de la implementación legal, instrumental, de resultados y factores que inciden en la participación ciudadana sobre nuestro caso de estudio.

2.2.- El presupuesto participativo original: el modelo de Porto Alegre, Brasil

El presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana que permite a los ciudadanos, de manera individual o colectiva y en conjunto con las autoridades gubernamentales, decidir sobre el destino de un porcentaje determinado sobre de los recursos públicos escasos presupuestales dentro de una comunidad.

El propio surgimiento de este mecanismo que busca permitir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se circunscribe a los procesos de transición democrática en la región latinoamericana vividos durante la década de los setenta y ochenta.¹⁰⁸ El propio caso brasileño mostró dos elementos sustanciales para el análisis actual.

El primero de ellos hace referencia al paso gradual y paulatino de su transición democrática entre el año de 1974 y 1988. Esta serie de procesos continuos dieron pauta, en primer lugar, para la elección de un presidente civil de oposición en 1985, Tancredo Neves y, posteriormente, la discusión, aprobación y adopción de una nueva constitución política nacional.

Como tal, la constitución brasileña de 1988 surge tras la aprobación de una enmienda constitucional que dio origen a la instauración de una asamblea constituyente.¹⁰⁹ Esta nueva constitución sentó las bases para la promoción de

¹⁰⁸ Este proceso de transición a la democracia se le ha denominado como “*la tercera ola democrática*”, es decir, el conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, implicando la liberalización o democratización de los sistemas políticos. Véase más en: Huntington, Samuel, “¿Qué?”, en *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Editorial Paidós, México, 1994, pp. 17-40.

¹⁰⁹ La enmienda 26/1985 lanzó la convocatoria a la constitución de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que inició sus trabajos el 1ro de febrero de 1987 y culminó su trabajo el día 5 de octubre de 1988, cuando se sancionó la nueva constitución nacional. Véase más en: Bravo Lira, Bernardino, “La Constitución de 1988 en Brasil. Trasfondo histórico e institucional.”, en *Anuario Mexicano de Historia de Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 62-66.

la participación ciudadana y de los procesos de descentralización de la vida pública de las comunidades y ciudades brasileñas en general.

Desde el ámbito jurisdiccional nacional, se encuentra en dos artículos constitucionales. En el artículo primero establece, en primer lugar, que ... “todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de la constitución”, mientras que en el artículo quinto establece el derecho de libertad de expresión, de reunión y petición a los poderes públicos.¹¹⁰

Aunado a la propia expresión legal de los derechos políticos y ciudadanos que incorporó la propia constitución de 1988, como segundo elemento de análisis, es que la misma transfiere una serie de responsabilidades a las municipalidades. Esta serie de transferencias implicó que estas últimas se hicieran responsables de la educación, la salud y obras públicas.

El conjunto de estos elementos sustanciales incidió para que, en 1989, tras la victoria electoral del candidato del Partido de los Trabajadores (*Partido de Trabalhadores*) a la municipalidad de Porto Alegre, Olívio de Oliveira Dutra, se construyera una alternativa institucional y programática para afrontar los problemas estructurales sociales, económicos y políticos locales.

La gestión inicial de Dutra estuvo marcada por las siguientes dificultades de orden político, financiero y de legitimidad social que, frente a la coalición formada alrededor de su candidatura, podía implicar consecuencias sobre la propia legitimidad del nuevo gobierno de tendencia de izquierda:

¹¹⁰ Gobierno de la República de Brasil, *Constitución de la República Federal de Brasil de 1988*, Subdirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, Brasilia, 2019, p.1, versión constitucional del 20 de septiembre de 2019 y consultada el 16 de marzo de 2020. Disponible para su consulta en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

- El PT había ganado el gobierno, pero no controlaba la legislatura local.
- Insuficiencia de recursos públicos y su distribución sin orientación popular.
- Desconfianza de las organizaciones sociales hacia el gobierno y los partidos.¹¹¹

Es por ello por lo que el gobierno municipal de Dutra estableció una serie de reformas de carácter fiscal donde buscaba reducir el gasto corriente y un esquema de política tributaria progresiva que permitiera mejorar la gestión tributaria. Esto daría a la municipalidad una mayor cantidad de recursos y, con ello, mejorar la credibilidad de la opinión pública hacia la acción de gobierno.

En términos generales, la conjunción de todos los anteriores elementos jurídicos, programáticos y contextuales dieron por resultado el impulso y la promoción de un programa de participación ciudadana: el *Orcamiento Participativo*. El presupuesto participativo tenía el objetivo de alentar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los recursos públicos.

A pesar de la existencia previa de programas con objetivos y fines parecidos al presupuesto participativo¹¹², se reconoce en la experiencia de Porto Alegre como el caso embrionario del mecanismo ya que en esta implicó la construcción e institucionalización de una estructura jurídica y programática, logrando “...una dimensión más técnica...”¹¹³ y sustentable en el tiempo.

¹¹¹ La estructura política de las municipales en Brasil se compone de un Poder Ejecutivo (el alcalde) y de un Poder Legislativo (Cámara de Vereadores) que son electos por vía directa. Este último tiene, dentro de las facultades legislativas de su competencia, la aprobación de la ley de presupuesto local. Véase más en: Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, en *Revista Polis*, Vol. 1, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, México, 2004, pp. 9-36

¹¹² Autores como Lesbaupin (2000), Baiocchi (2001) y Goldfrank y Schneider (2006) establecen que, entre el periodo de finales de la década de los setenta y mediados de los ochenta, ya existían programas de discusión pública sobre el presupuesto público en municipios como Lages, Boa Esperanca y Pelotas. Véase más en: Lesbaupin, Ivo, *Poder Local X Exclusao Social: A experiencia das prefeituras democráticas no Brasil*, Editora Vozes, Petrópolis, 2000, 102 pp.; Baiocchi, Gianpaolo, “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, en *Politics and Society*, Vol. XXIX, Núm. 1, Sage Publications, Washington, 2001, pp. 43-72.; Goldfrank, Benjamin y Schneider, Aaron, “Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. XLVIII, Núm. 3, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 1-31.

¹¹³ Porto De Oliveira, *op. cit.*, p. 123.

Con base en lo anterior, en la búsqueda de sus objetivos prioritarios, la experiencia de Porto Alegre refleja un esquema complejo de actividades y actores participantes. Este sistema de cogestión de recursos y de toma de decisiones implicaba la existencia de una estructura coordinada entre actores, funciones, etapas de acción, facultades y obligaciones.

En el gráfico cinco se expresa dicho sistema de cogestión y de la estructura base en la que opera el presupuesto participativo en Porto Alegre. En él se desarrolla con mayor profundidad el esquema que fue expuesto en el capítulo uno y que, de hecho, es el modelo de referencia para los ejercicios de presupuesto participativo en la actualidad.

En primer lugar, la convocatoria tiene origen en el gobierno de la municipalidad, donde interactúan las secretarías de la administración pública y el propio alcalde. Aunado a ello, participan seis instancias que tienen mayor implicación en el desarrollo del proceso del presupuesto participativo durante un periodo anualizado.

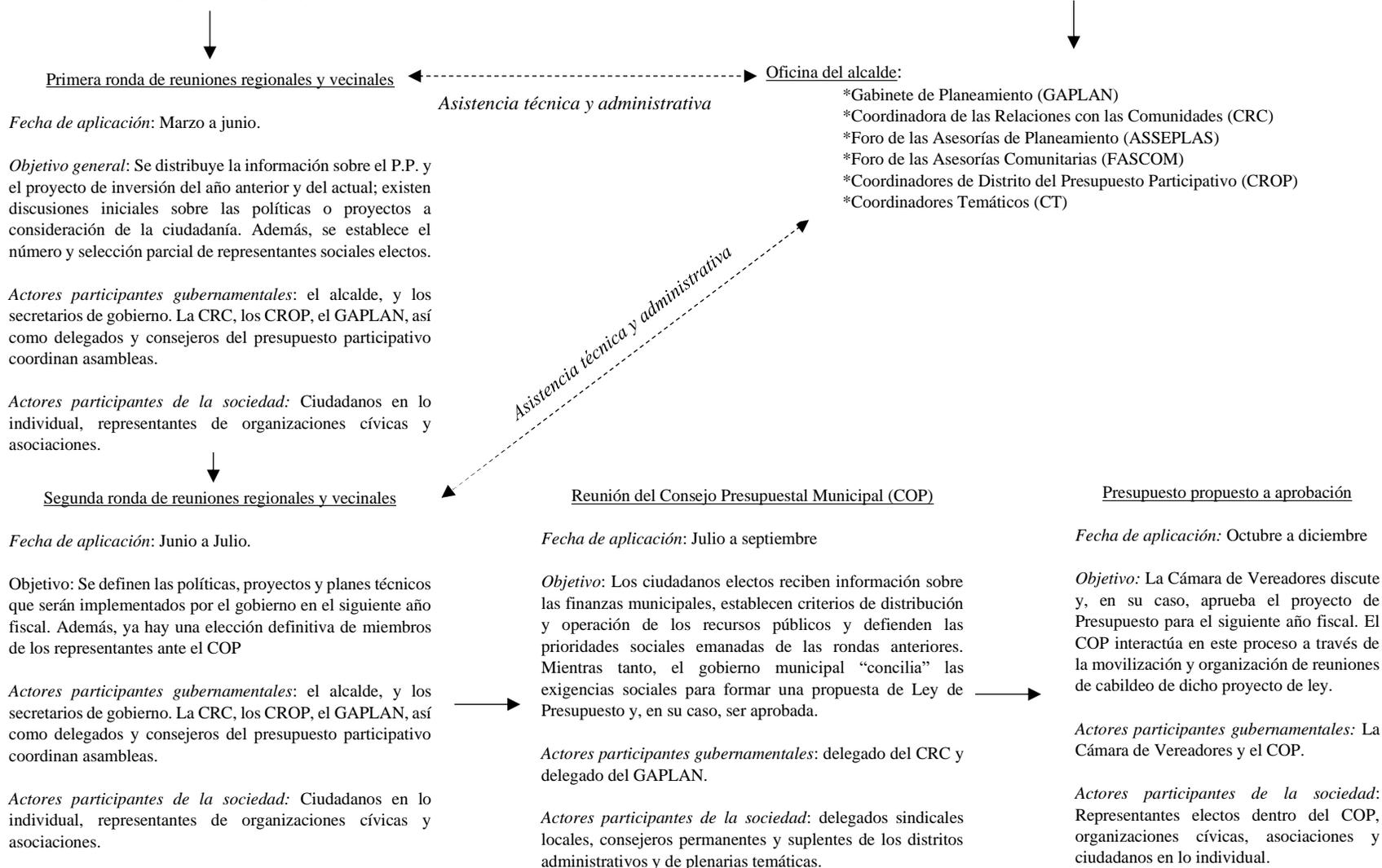
Estas instancias específicas son las siguientes:

1. *Gabinete de Planeamiento*: dirige la planeación estratégica, ejecuta el plan de inversiones y coordina la elaboración de la ley de presupuesto del siguiente ejercicio fiscal que se aprueba en la Cámara de los Vereadores.
2. *Coordinadora de las Relaciones con las Comunidades*: articula las relaciones con las comunidades a través de los coordinadores de distrito, coordina las rondas de discusión regionales y vecinales y, finalmente, coordina las reuniones del Consejo Presupuestal Municipal (COP).

Gráfico 5: Esquema de operación del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil¹¹⁴

Instancias Institucionales de Participación e involucración comunitaria

Instancias de Administración Municipal



¹¹⁴ Elaboración propia con base en De Sousa Santos, *op. cit.*, pp. 32-49 y en Wampler, *op. cit.*, pp. 54-57.

3. *Foro de las asesorías de planeamiento:* Este foro discute los procedimientos técnico-administrativos para el ejercicio del presupuesto y el procesamiento de las demandas ciudadanas o comunitarias.
4. *Foro de las asesorías comunitarias:* Discute y propone las políticas de participación popular y busca articular el trabajo que se desarrolla entre las diferentes secretarías para lograr dicho fin.
5. *Coordinadores de distrito del presupuesto participativo:* Estos están subordinados a la CRC y está presente un coordinador en cada distrito donde se lleva a cabo el ejercicio deliberativo con la finalidad de supervisar el proceso.
6. *Coordinadores temáticos:* De acuerdo con los temas en los cuales se pueden impulsar proyectos y demandas ciudadanas, cada temática cuenta con un CT que supervisa la discusión en las reuniones plenarias regionales y vecinales.¹¹⁵

Estas instancias gubernamentales desarrollan una labor de asistencia técnica y administrativa con diversas funciones y atribuciones enmarcadas en lo que se conoce como el *Estatuto Interno del Presupuesto Participativo*. Este orden jurídico se va actualizando año con año conforme a la adición de nuevas instancias institucionales, reglas y procedimientos.

De estas instancias, sólo los foros de Asesorías Comunitarias (FASCOM) y de Planeamiento (ASSEPLAS) cuentan con un periodo de funciones de carácter semanal, en el primer caso, y el segundo con carácter irregular. Las

¹¹⁵ Fedozzi, Luciano, “Esfera pública e cidadania: a experiencia do Orcamento Participativo de Porto Alegre”, en *Revista Ensaio FEE*, Vol. XIX, Núm. 2, Fundacao de Economia y Estadística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre, 1998, p. 249.

demás instancias operan de manera permanente a lo largo del ciclo presupuestal, desde su convocatoria hasta la aprobación, ejecución y vigilancia presupuestal.

Con base en lo anterior, se desarrolla la primera ronda de reuniones regionales y vecinales. En esta, retomando, se distribuye toda la información sobre el funcionamiento del presupuesto participativo y empiezan las discusiones iniciales en torno a las prioridades de política pública o de acciones gubernamentales en diversas temáticas.

Estas temáticas, en la actualidad, se circunscriben a seis grandes rubros de participación en el análisis y deliberación presupuestal. Estos temas generales son: 1) Educación, deporte y ocio; 2) Circulación, transporte y movilidad urbana; 3) Vivienda, organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental; 4) Desarrollo económico, fiscalidad, turismo y trabajo; 5) Cultura y 6) Salud y asistencia social.¹¹⁶

Aunado a ello se empieza a seleccionar, tentativamente, a los miembros de la sociedad que serán electos para representarlos ante el Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Estos representarán a cada una de las diecisiete regiones en que se divide la operación del presupuesto participativo donde, actualmente, existen dos consejeros titulares y dos suplentes por cada región establecida.¹¹⁷

Cabe mencionar que, en el intermedio de la primera y segunda fase, se realizan reuniones comunitarias de carácter informal. En ellas se realizan negociaciones entre líderes comunitarios para obtener consensos en torno a los

¹¹⁶ Gobierno de la municipalidad de Porto Alegre, *Regiones y temas del proceso del presupuesto participativo*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2019, versión electrónica actualmente en trámite y consultada el día 23 de marzo de 2020. Disponible para su consulta en: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=5

¹¹⁷ Prefeitura Municipal de Porto Alegre., “Conselho do Orcamento Participativo – COP”, en *Regimento interno: critérios gerais, técnicos e regionais*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2019, p. 11.

proyectos prioritarios a impulsar lo cual, a la postre, este mecanismo no está exento de las prácticas del cabildeo tradicional.

En una segunda fase, por otro lado, han de definirse las políticas y programas prioritarios que serán analizados, discutidos y, en su caso, aprobados por el COP tomando, como base sustancial, el acuerdo definido en las reuniones regionales. En este sentido, estos serán abordados por representantes sociales que ya han sido seleccionados para formar parte del consejo presupuestal.

Estos acuerdos de políticas y acciones prioritarias tienen sustento, de manera especial, en la capacidad administrativa y técnica del gobierno local para otorgar a la ciudadanía la información básica que permita a esta última tomar una decisión fundada. De ahí que el proceso participativo tienda a ser un camino de *ida y vuelta* en la interacción entre actores involucrados.

Este intercambio se refleja con mayor ahínco en las reuniones del COP. Es en esta instancia donde los representantes ciudadanos reciben información sobre las finanzas municipales, la distribución de los recursos¹¹⁸ y las prioridades generales que tiene cada distrito con base en lo acordado en las asambleas.

He de aquí que, ante la defensa de los proyectos y programas sociales prioritarios, la administración pública tenga que promover una propuesta de Ley de Presupuesto acorde a las mismas demandas de la sociedad. Este proyecto debe conciliar a las partes que logre evitar escenarios de conflictividad entre los participantes y que desaliente la incipiente confianza hacia el gobierno local.

¹¹⁸ La distribución de los recursos se basa, fundamentalmente, en dos criterios: el índice de calidad de vida, por un lado, y el grado de movilización y deliberación de cada región, por otro lado. Estos criterios implican el reconocimiento de otorgar más recursos a aquellas regiones más empobrecidas o desiguales y *premiar* a aquellas que logran tener un índice considerable de capital social, es decir, de altos niveles de organización popular o vecinal. Véase más en: Wampler, *op. cit.*, pp. 55-57.

Por último, se encuentra la fase aprobación de dicha ley a través de la Cámara de los Vereadores. En esta fase, en el mismo tenor que en los procesos intermedios entre la primera y segunda fase, se da un proceso de cabildeo y negociación para tratar de preservar, en la medida de lo posible, el proyecto de ley enviado a este órgano deliberativo local.

Tras haberse aprobado dicho proyecto, comienza la etapa de aplicación de los recursos en programas y proyectos aprobados en la ley presupuestal. En el actual ciclo del presupuesto participativo en Porto Alegre, no contempla medidas que impulsen a un constante monitoreo en el uso de los recursos públicos y en el cumplimiento de las demandas sociales.

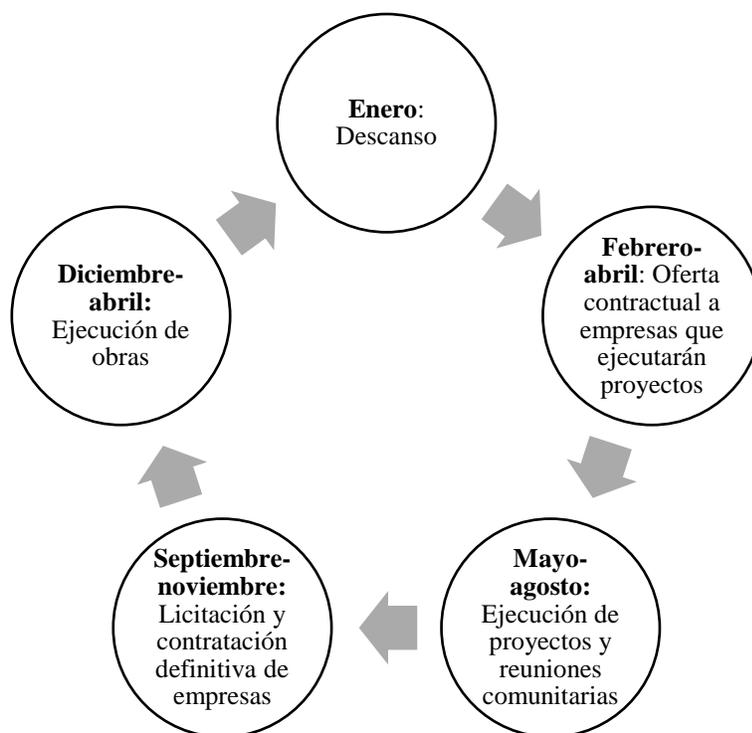
A pesar de ello, el COP tiene la facultad expresa de ser el órgano que ejerza la supervisión de los recursos públicos y el avance en las obras propuestas y aprobadas.¹¹⁹ De hecho, este segundo plano de acciones referentes al proceso de transparencia y rendición de cuentas da pie a que el conjunto procesal del presupuesto participativo dure, como máximo, veintiséis meses.

Como es posible observar en el siguiente gráfico, hay un conjunto de procedimientos que involucran a los actores sociales y a empresas, sin establecer si son de orden público o privado, en la ejecución de los proyectos aprobados. Todo el esquema de duración, además, obedece a las particularidades de las regiones y proyectos establecidos en la primera fase.

En términos generales, el proceso del presupuesto participativo de Porto Alegre ha representado, históricamente, el caso embrionario de las prácticas deliberativa de este tipo debido a su éxito de aplicación con el paso del tiempo.

¹¹⁹ Dicha facultad está expresa en el artículo 11, fracción VIII, del Reglamento Interno del Presupuesto Participativo que actualmente opera en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Gráfico 6: Esquema de transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto participativo de Porto Alegre



Fuente: Gobierno de la municipalidad de Porto Alegre, *Monitoreo de obras y servicios*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2005, versión electrónica actualmente en trámite y consultada el día 25 de marzo de 2020. Disponible para su consulta en: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/etapa_exp.asp

Esto implica que la atención de los problemas sociales dio como consecuencia un apoyo popular al propio Partido de los Trabajadores que se mantuvo en el gobierno local durante quince años (1989-2004).

Además, si bien existían procesos similares de presupuesto participativo en otras localidades en Brasil antes del modelo portoalegrense, este resultó ser un proceso más estructurado. Dicho modelo dio pauta para un esquema original de gestión pública a través de la negociación e interacción entre actores involucrados, buscando solventar los aspectos problemáticos ya mencionados.

En estricto sentido, el presupuesto participativo originado en Porto Alegre tiene diversos indicadores potenciales que reflejan su éxito programático y, de los cuales, han sido motivo para que otras ciudades implementen dicho mecanismo. En términos generales, hay tres indicadores que confirman la anterior afirmación:

1. Importantes inversiones para satisfacer las demandas de los ciudadanos con bajos ingresos.
2. Mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestal.
3. Una profundización del compromiso cívico de los ciudadanos a través de una mayor educación cívica-ciudadana y expresado en los mecanismos de mediación.¹²⁰

No obstante, cabe mencionar que estos resultados dependen, en buena medida, de las condiciones previas que rodean al contexto de cada ciudad como lo explica el gráfico tres del anterior capítulo. Inclusive, a veces, el efecto más visible del presupuesto participativo se refleja en la reelección del partido gobernante en la alcaldía o ciudad donde se llevó a cabo este procedimiento.

De ahí que, con base en el contexto, pueden existir cambios importantes en la ciudad donde se implementa, pero estos podrán ser lentos y paulatinos, según sea el caso. Esto significa reconocer en el presupuesto participativo un proceso que transita hacia la democratización local, pero sin representar la panacea a los grandes problemas que enfrentan las ciudades en la actualidad.

¹²⁰ Estos elementos han sido resaltados en los trabajos de Marquetti, Adalmir, “Democracia, equidade e eficiencia: O Caso do Orcamento participativo em Porto Alegre”, en *A inovacao democrática no Brasil; o, Orcamento participativo*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2002, pp. 129-156; en Baiocchi, Gianpaolo; Heller, Patrick y Silva, Marcelo K., “Civil Society and the Local State”, en *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 2011, p. 31 y en Russon Gilman, *op. cit.*, p. 30.

2.3.- El presupuesto participativo en el mundo: la influencia del modelo de Porto Alegre y sus implicaciones estructurales

El presupuesto participativo original de la Ciudad de Porto Alegre, junto a otras experiencias locales desarrolladas a lo largo de la década de los años noventa, fue considerado como un mecanismo innovador en materia democrática y de gestión pública. Todo ello circunscrito, como se ha mencionado, en el proceso gradual de transición hacia la democracia y de liberalización económica.

En este sentido, diversos países de la región latinoamericana y en otras regiones del mundo aplicaron reformas a sus leyes fundamentales para permitir la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la vida política interna. Como tal, hay tres elementos generales que impulsaron la adopción de estos mecanismos y, en particular, del presupuesto participativo:

1. La necesidad de incrementar las formas o medios legítimos de participación ciudadana que permitieran mejorar la percepción de la opinión pública sobre la acción de gobierno.
2. La tendencia hacia la transparencia y rendición de cuentas como medios para incrementar los índices de legitimidad y credibilidad gubernamental sobre la base de la distribución efectiva de los recursos.¹²¹
3. Los procesos políticos hacia la descentralización de diversas funciones fiscales, administrativas y políticas del gobierno central hacia los niveles de gobierno locales.¹²²

¹²¹ Moynihan, Donald P., "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", en *Participatory Budgeting*, World Bank, Washington, 2007, p. 65.

¹²² Muriu, Abraham Rugo, "Introduction", en *Decentralization, citizen participation and local public service delivery: a Study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenia*, cuaderno de la serie Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 17, Universidad de Potsdam, Potsdam, 2013, p.1.

Los anteriores factores que inciden, de manera previa, en la implementación del presupuesto participativo también son potencialmente llevados a cabo a través de este mecanismo. No obstante, la manera en que se desarrolla y cómo se lleva a cabo dicho proceso de presupuesto participativo y el impacto que tiene sobre estos factores depende del contexto local en que se desenvuelve.

Por todo lo anterior, las experiencias de presupuesto participativo a nivel mundial han sido variadas y múltiples, desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. De ahí que, para analizar los casos particulares, como el caso de la Ciudad de México, sea necesario utilizar los índices de la tipología y condiciones previas expresadas en el anterior capítulo.

En términos generales, la propia expansión del presupuesto participativo y su éxito primario en Porto Alegre y en algunas regiones al interior de Brasil, motivaron a que la propia presencia e influencia de diversos sectores del quehacer nacional e internacional, pugnarán por la aplicación del procedimiento como un método adecuado para la gestión local democrática participativa.¹²³

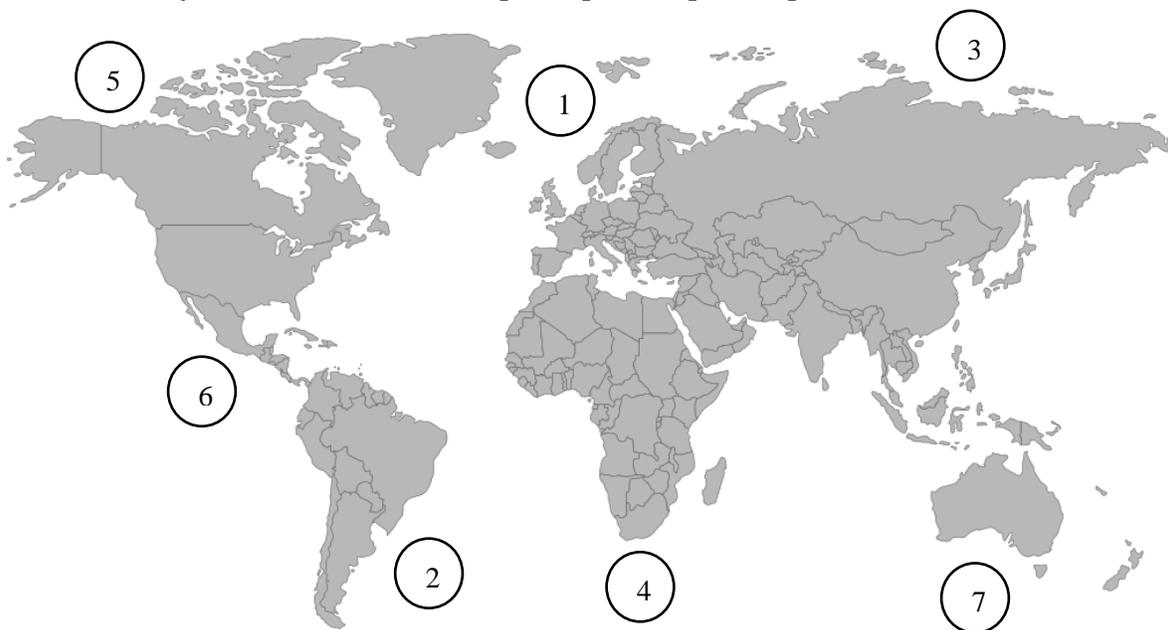
Tal fue el éxito del presupuesto participativo, en su concepción teórica y empírica, que este ha sido reconocido por organismos internacionales. Un ejemplo de ello es que, en 1996, durante la conferencia HABITAT II de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fue avalado como uno de los

¹²³ La presencia del sector académico, alcaldes, funcionarios, asesores, la sociedad civil organizada, los organismos internacionales y la pluralidad política al interior de los países que pugnan por la aplicación del presupuesto participativo y que, incluso, ofrecen apoyo y asesoría para su aplicación, han sido factor esencial en muchas ciudades y regiones en el mundo para llevar a cabo este procedimiento. Véase más en: García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XXVI, Núm. 52, Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales – Sede México, México, 2018, pp. 3-4.

veintidós mejores sistemas de gestión pública a seguir para las ciudades, en especial aquellas pertenecientes a la región latinoamericana.¹²⁴

De ahí que, hasta la fecha de la presente investigación y a pesar de las dificultades cuantitativas y cualitativas para medir los ejercicios que son catalogados como *presupuesto participativo*, se cuente con una estadística sobre el avance y presencia de este mecanismo. En el siguiente gráfico se muestra dicho desenvolvimiento.

Gráfico 7: Presencia del presupuesto participativo en el mundo¹²⁵



<i>Regiones</i>	
1.- Europa: 4,577-4,676	2.- Sudamérica: 3,061-3,081
3.- Asia: 2,773-2,775	4.- África: 955-958
5.-Norteamérica: 178	6.- Centroamérica y el Caribe: 134-142
7.- Oceanía: 12-15	GRAN TOTAL: 11,690 – 11,825

¹²⁴ Kunrath Silva, Marcelo y Sacco dos Anjos, Flávio, “El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre”, en *Democracia y Presupuestos Participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, p. 60.

¹²⁵ Dias, *op. cit.*, p. 16.

Como es posible observar en el gráfico anterior, es el continente europeo que lleva a cabo la mayor cantidad de procesos de presupuesto participativo en la actualidad con un porcentaje promedio de 39%. La región norteamericana, en la cual están presentes los ejercicios de presupuesto participativo mexicanos, apenas representa el 1.50% del total mundial actual.

Aunado a lo anterior, es posible verificar en el análisis estadístico que sólo el 57.5% de los casos observables cuentan con una ley específica del presupuesto participativo, mientras que el 42.50% no cuentan con una regulación en la materia. Los casos paradójicos son la región norteamericana y el continente oceánico.

En ambos casos, no existen registros de que en los procesos locales llevados a cabo se cuente con una regulación específica. Esto implica reconocer tres tipos de concepciones legales-procedimentales existentes sobre el presupuesto participativo: sobre la base de la voluntad política del gobierno local, una regulación general de la participación ciudadana y una específica procesal.¹²⁶

En caso de estudio de la presente investigación, la Ciudad de México, sería catalogado como un proceso que no cuenta con una ley propia de presupuesto participativo. No obstante, está contemplado en una ley general regulatoria de la participación ciudadana y cuyo análisis más hondo será desarrollado más adelante.

¹²⁶ A este respecto, el primero de ellos consiste en que el desarrollo y continuidad del P.P. depende, en gran medida, de la voluntad política del gobierno local y su administración para llevarlo a cabo durante el periodo de la administración sin una plena garantía de su continuidad a lo largo del tiempo. El segundo implica una regulación amplia y general de procedimientos de todos los mecanismos y vías de participación ciudadana existentes en una localidad donde actores y procesos suelen estar imbricados a lo largo de cada proceso y, finalmente, una regulación específica de ley de presupuesto participativo considera actores, procesos, mecanismos administrativos y judiciales específicos que otorga mayor sustentabilidad programática a lo largo del tiempo.

A pesar de dar a conocer este panorama general sobre la aceptación y desarrollo del presupuesto participativo en la actualidad, resulta importante entender el desenvolvimiento de los casos generales y particulares de las regiones que analiza la anterior estadística. Esto permitirá un acercamiento más amplio, más no completo, de las particulares del presupuesto participativo.

Este hecho implica reconocer la existente pluralidad de métodos en que el presupuesto participativo es concebido y la necesidad de una investigación científica-académica más profunda. Hasta en fechas recientes, se ha dado iniciativa para realizar dicho ejercicio con grupos interdisciplinarios para conocer a profundidad los casos particulares.

Mientras tanto se analizarán seis subapartados, de manera breve, explicando el contexto general de cada región en el mundo y haciendo especial énfasis en casos particulares. Lo anterior busca que el lector de este trabajo logre un interés inicial por algún caso expresado y promueva la labor que se ha mencionado y que, además, a la fecha, está en ciernes.

2.3.1.- Europa: el caso avanzado del presupuesto participativo

En el continente europeo, las experiencias del presupuesto participativo se concentran en las regiones del centro-sur y este del mismo. De hecho, los países con una mayor cantidad de ejercicios existentes son Polonia (1,840-1,860), Portugal (1,686), España (350-400) y Ucrania (200-210) que, en conjunto con otros países, reflejan una tradición participativa distinta.

Un ejemplo de ello es que, en el caso de las experiencias de la región de Europa del Este, estas operaron en un inicio bajo el contexto de una ciudadanía

pasiva en la toma de decisiones.¹²⁷ Mientras tanto, en la región centro-sur del continente ya existía una tradición de larga data de participación ciudadana y se buscó “...superar el modelo de participativo de tipo corporativo y consultivo hegemónico...”.¹²⁸

Por otro lado, las tendencias generales de la región del Este europeo son la introducción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) y experimentos al interior de las escuelas para la difusión de proyectos y votación de estos. Países como Ucrania, Eslovaquia, Polonia, Moldavia, y República Checa cuentan con estos métodos de aplicación.

Mientras tanto, en la región centro-sur europeo destacan las experiencias de Portugal y España. Los portugueses han implementado el presupuesto participativo en los tres niveles de gobierno y han establecido ejercicios a nivel escolar; aunado a ello, también han propuesto la aplicación del ejercicio a través de la vía presencial o vía electrónica.¹²⁹

Por otro lado, los españoles desde el 2011 han venido incrementando el número de experiencias de presupuesto participativo y, a pesar de ello, el control de las autoridades sobre el mismo que alienta a escasos niveles de transparencia y rendición de cuentas incide, en buena medida, en la baja participación de los ciudadanos en el proceso.¹³⁰

¹²⁷ Folscher, Alta, “Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe”, en *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington, 2007, p. 129.

¹²⁸ Chávez, Daniel, “Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos”, en *Estudio Comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, Proyecto Parlocal, Málaga, 2012, p. 65.

¹²⁹ Dias, Nelson; Júlio, Simone; Martins, Vania; Sousa, Vanessa y Biel, Felipa, “Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies”, en *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records, Lisboa, 2018, p. 262.

¹³⁰ Gutiérrez-Barbarrusa, Virginia, “Análisis sobre la participación en los presupuestos participativos”, en *Estudio Comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, Proyecto Parlocal, Málaga, 2012, pp. 165-167.

En términos generales, la región europea ha sido la que ha impulsado con mayor ahínco la aplicación del presupuesto participativo bajo esquemas de innovación participativa y de gestión pública. No obstante, cada caso particular refleja diversos esquemas operativos y de diseño institucional de diverso rango lo que hace más complejo su entendimiento y comprensión unívoca.

A pesar de ello, la concepción general europea sobre la utilización y promoción del presupuesto participativo es que este tiene como finalidad la profundización de la democracia. Esta se logra a través de la promoción de la participación ciudadana y el incremento de la confianza ciudadana hacia las instituciones gubernamentales.

2.3.2.- Asia: el desarrollo discontinuo del presupuesto participativo

Siguiendo con el análisis estadístico-geográfico, el continente asiático representa la tercera región en el mundo con más ejercicios de presupuesto participativo. Dentro de esta, la parte del este asiático es aquella que cuenta con el mayor número de casos, destacando países como Japón (1,865), Indonesia (514), Corea del Sur (244) y la parte asiática de Rusia (120).

En primer lugar, en cuanto al caso japonés, a pesar de representar el mayor número de casos y ser referente programático para otros países de la región, muestra resultados ambivalentes desde un punto de vista de desarrollo institucional y de confianza de la ciudadanía con respecto a la actuación del gobierno al promover el presupuesto participativo.

En Japón, desde el año 2008, se han impulsado diversos ejercicios de presupuesto participativo bajo el control del gobierno central y únicamente los gobiernos locales pueden competir entre sí mismos para obtener los recursos

fiscales a distribuir.¹³¹ Este programa se le denominó como *furusato*, es decir, la decisión sobre el destino de recursos públicos en ciudades donde no residen al momento de la consulta.¹³²

Por otro lado, en Indonesia representa un caso contrario a través de la aplicación del programa nacional *Musrenbang*.¹³³ Este programa buscaba incentivar el uso del presupuesto participativo en comunidades rurales donde el presupuesto fiscal estuviera descentralizado; en la actualidad, se desarrolla dicho mecanismo con impactos positivos en cerca de 73,000 comunidades.

Mientras tanto en Corea del Sur, cuenta con una ley nacional que obliga la aplicación del presupuesto participativo a nivel nacional y local. El modelo surcoreano sigue la visión de Porto Alegre cuya deliberación pública se da a través de diversos canales de emisión de opinión; este esquema de operación ha tenido impacto positivo en la participación ciudadana a través del programa *My Budget*.¹³⁴

Finalmente, el caso de la región rusa asiática no existe una ley nacional de presupuesto participativo pero las leyes regulatorias fiscales alientan su aplicación a nivel local. Las experiencias rusas indican un modelo procesal

¹³¹ A pesar de esta forma de implementación, actualmente en Japón existen otros dos tipos de presupuesto participativos aplicados a nivel local: aquellos que son ejecutados por organizaciones sociales locales y aquellos en los cuales la ciudadanía vota por los proyectos promovidos por el gobierno local.

¹³² Matsubara, Akira, “Participatory Budgeting in Japan: Ichikawa’s experience”, en *Socdem Asia – Local Government and Participatory Democracy: The quest for grassroots Politics in Asia*, Vol. IV, Núm. 1, Socdem Asia Secretariat, Lungson Quezon, 2015, p. 12.

¹³³ El denominado “Foro de planeación y desarrollo” inició en 2000 en la ciudad de Surakarta. De esta experiencia, en 2004 se implementa el programa *Musrenbang* y cuya referencia actual es su aplicación en 514 ciudades. Véase más en: Rafai, Ahmad; Taylor, John; Surjadi, Paulista; Pratama Putra, Bima; Ota Cabrera, Kaori y Hidanavi, Rizqa, “Lessons learned and salient features”, en *Highlights and some Asian and Russian Participatory Budgeting pioneers*, Kota Kita Foundation, Surakarta, 2018, p. 12.

¹³⁴ “*My Budget*” es el programa actual de presupuesto participativo que opera a nivel nacional en Corea del Sur y cuyas propuestas prioritarias a seleccionar tienen origen en el gobierno central. Véase más en: Participatory Budgeting Division, *National Participatory Budgeting in South Korea*, Ministerio de Finanzas del Gobierno de Corea, Cascais, 2019, presentación general consultada el día 1 de abril de 2020 y disponible en: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc636.pdf>

tendiente hacia decisiones que incidan en la inclusión social de los más desfavorecidos con el apoyo de voluntarios y de organizaciones no gubernamentales.¹³⁵

En términos generales, la región asiática cuenta con una visión, preponderantemente, vertical de control del presupuesto participativo. En la mayoría de los casos, el gobierno nacional o local emite la convocatoria y expone diversos proyectos que han sido elegidos por ellos mismos para la aprobación de la ciudadanía para el siguiente ejercicio fiscal.

El modelo híbrido asiático, al igual que en el caso europeo, no permite establecer una definición consensual y unívoca sobre el desarrollo de los procesos de presupuesto participativo. Lo que sí es una tendencia, no obstante, es que busca acercar a la ciudadanía hacia los asuntos públicos con esquemas de transparencia y rendición de cuentas *sui generis*.

2.3.3.- África: el avance sostenido y gradual del presupuesto participativo

Mientras tanto, el continente africano es el cuarto más importante en la aplicación del presupuesto participativo. Este desarrollo progresivo se ha focalizado en las regiones central, del este y oeste africano, destacando los países de Madagascar (270), Camerún (167), Angola (164) y Senegal (123) como aquellos con mayor aplicación y avance práctico.

En Madagascar, en primera instancia, no existe una ley regulatoria del presupuesto participativo. A pesar de su carácter opcional, existe la *Estructura Local de Concertación* (SLC) que establece programas de asesoría, evaluación de los servicios públicos y la retroalimentación entre gobiernos locales y los

¹³⁵ Shulga, Ivan y Sukhova, Anna, “Russia”, en Dias, *op. cit.*, pp. 139-140.

ciudadanos durante el ciclo presupuestal con el apoyo de la cooperación de diversos organismos internacionales.¹³⁶

En Camerún, perteneciente a la región francófona africana, fue el primer país que experimentó el ejercicio de presupuesto participativo en el continente. Los proyectos denominados *Batchman* y *Edzendouan*¹³⁷ han permitido la aplicación del mecanismo a nivel local y que, en conjunto con la aplicación de las TIC's, han movilizado a los ciudadanos y estos promueven temáticas particulares a considerarse en la jornada de emisión de opinión.

Por otro lado, en Angola, desde 2019, ha establecido en la ley presupuestal nacional la obligatoriedad de realizar el presupuesto participativo a nivel nacional, local y el sector administrativo. Como tal, en estas condiciones, el presupuesto participativo está concebido como una herramienta "...que permita el proceso de descentralización y fortalecimiento de la democracia..."¹³⁸ en este país.

Finalmente, en Senegal, no cuenta con una legislación específica a nivel nacional y, mientras tanto, a nivel local se hace referencia a la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos. A pesar de dicha ambigüedad legal, han seguido el modelo brasileño a través del establecimiento de observatorios locales y de evaluación de la actuación de los gobiernos locales;

¹³⁶ Un ejemplo de ello fue la implementación del programa *Ambalavao* en 2009 que logró, según datos del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), movilizar a los ciudadanos e integrar a grupos sociales excluidos. Este programa tuvo apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Véase en: Gómez del Peso, José Luis, "Los presupuestos participativos: una realidad en el contexto internacional", en *Los presupuestos participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia española*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2014, p. 298.

¹³⁷ Estas experiencias han sido, fundamentalmente, llevadas a cabo por la Organización no Gubernamental *Association des Amoureux du Livre*. Para analizar los fundamentos llevados a cabo por dicha organización en cuanto a la organización del presupuesto participativo, véase más en: La Plateforme des Organisations de la Société Civile sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels au Cameroun, *Etat de la mise en oeuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Plateforme Desc-Cam, Yaoundé, 2016, 38 pp.

¹³⁸ Dias, *op. cit.*, p. 54.

aunado a ello, han establecido programas de concientización y educación ciudadana para el presupuesto participativo.¹³⁹

En términos generales, en las regiones africanas donde se está desarrollando el presupuesto participativo va acompañado de procesos de descentralización y democratización interna. Estas transformaciones tienen asesoría importante de los organismos internacionales y que, en términos reales, representa una dependencia directa de los países hacia estos en este tópico.

Aunado a ello, a pesar de esta gradual expansión de los presupuestos participativos, estos dependen de la estabilidad política y económica interna de los países africanos. Son elementos circunscritos a los que se han hecho referencia en el capítulo anterior sobre las condiciones previas: el caso africano, por ende, merece un análisis más profundo a futuro para observar su evolución institucional y programática.

2.3.4.- Norteamérica: entre la lentitud y el gradualismo del presupuesto participativo

La región norteamericana, en otro orden de ideas, representa la antepenúltima región en cuanto a la aplicación del presupuesto participativo. En este análisis, se omitirá el caso mexicano que se analizará en el tercer apartado como parte de la región latinoamericana y en el cuarto apartado como caso específico; esto implica que se centrará en este subapartado a los Estados Unidos y Canadá.

En los Estados Unidos se desarrollan la mayor cantidad de ejercicios (145), mientras que en Canadá se realiza la menor cantidad (15). En este sentido, incluso si se agregara el caso mexicano (18), son los Estados Unidos quienes tienen una mayor cantidad de ejercicios y cuyo establecimiento programático e

¹³⁹ Cisse, Abdoulaye, “Senegal”, en Dias, *op. cit.*, pp. 78-79.

institucional ha tenido mayor calado para la participación ciudadana a nivel local.

En Estados Unidos, desde 2009, se ha dado un desarrollo exponencial de la aplicación del presupuesto participativo a través de la acción del *Participatory Budgeting Project* (PBP) para adaptar el proceso brasileño al contexto local y de los condados.¹⁴⁰ Actualmente, estos son aplicados por las iniciativas de las ciudades, condados, distritos escolares y organizaciones.

Por otro lado, en Canadá, dada la existencia de altos niveles de calidad de vida y de un entramado institucional que impide a los municipios disponer de autonomía financiera, ha hecho del presupuesto participativo poco atractivo de implementar.¹⁴¹ A pesar de ello, los casos más relevantes se encuentran en las ciudades de Toronto, Vancouver y Guelph.

En términos generales, es posible observar que, en la región norteamericana, sin contar la experiencia mexicana, ha existido un estancamiento en la promoción del presupuesto participativo debido a la condiciones institucionales y sociales predominantes en los Estados Unidos y Canadá.

Sin embargo, el análisis sobre las ciudades estadounidenses y su aplicación más continua del mecanismo indica que estos tienen la función de promover la equidad e igualdad entre los ciudadanos para la toma de decisiones junto con autoridades gubernamentales y la propia inclusión de grupos sociales.

¹⁴⁰ Lerner, Josh y Secondo, Donata, "By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sídney, 2012, p.1.

¹⁴¹ Pinnington, Elizabeth; Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel, "Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada", en *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. XXI, Núm. 3, Emerald Publishing Limited, Bingley, 2009, pp. 460-461.

2.3.5.- Oceanía: la estagnación del presupuesto participativo

Finalmente, el caso de Oceanía representa la región con menor cantidad de presupuestos participativos llevados al momento entre 12 y 15 experiencias, concentrando en Australia el total de estas. En este sentido, la aplicación del presupuesto participativo está realizado únicamente a nivel local, desarrollado por ciudades, regiones, localidades y ciudades.

La experiencia más importante desarrollada fue la denominada *The Canada Bay*¹⁴² que puso en práctica la deliberación del 100% de sus recursos presupuestales en la priorización y mejoramiento de la calidad y cantidad de los servicios públicos. De hecho, en los últimos años, han implementado otras técnicas innovadoras de participación ciudadana en la decisión presupuestal.¹⁴³

A pesar de ello, en cuanto a la región oceánica, la experiencia embrionaria en Nueva Zelanda de la década de los noventa (hoy extinta) no ha sido influyente para que exista una mayor cantidad de procesos. De hecho, la experiencia australiana fue tardía cuando en 2012 se empezó a aplicar el programa *The Canada Bay*.

Podría decirse, finalmente, que también se adolece de mayores procesos de presupuesto participativo por las razones mencionadas en el caso canadiense, donde a mayor nivel de calidad de vida de los ciudadanos, aunado al mismo entramado institucional sobre las decisiones presupuestales, desincentivan el uso del presupuesto participativo.

¹⁴² El programa *The Canada Bay* de 2012 fue concebido como un modelo intermedio entre la deliberación y la representación, ya que no se consultaba a toda la ciudadanía sino a paneles de participantes entre 25 y 45 participantes seleccionados que reflejaban la opinión general de la población. Véase más en: Thompson, Nivek Kay, "Participatory Budgeting – the Australian way", en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sídney, 2012, pp. 2-5.

¹⁴³ Además de utilizar las herramientas de las TIC's, en Australia se usan paneles de encuestas, jurados temáticos de dictaminen de propuestas ciudadanas y, desde luego, el modelo tradicional brasileño.

2.3.6.- En términos generales... ¿cuál es el estado del presupuesto participativo?

El presupuesto participativo en el mundo, como se ha analizado con anterioridad, opera bajo contextos políticos, económicos y sociales plurales y diversos. En este sentido, cada experiencia le ha dado su particularidad con el afán de adaptar este mecanismo y, por ende, lograr los objetivos que se han planteado en los distintos casos analizados de manera breve.

De ello se desprende que, como tal, no existe un solo arreglo institucional ni modelo metodológico a emplear en el presupuesto participativo. Se ha observado que el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, la creación de grupos de trabajo *ad hoc*, la interacción con grupos de la sociedad civil y de asesoría internacional son parte de la actual tendencia en el mundo.

Aunado a lo anterior el presupuesto participativo, si bien opera en diversos contextos, es posible observar una tendencia hipotética que ha de servir para el análisis de estudio de caso de la Ciudad de México:

Además de las condiciones institucionales previas, el presupuesto participativo tiende a operar, en mejores condiciones, en sociedades donde el índice de calidad de vida y el bienestar social sea bajo-medio y donde existe un considerable grado de descentralización en las decisiones presupuestales, tanto legal como la práctica administrativa.

Como se verá en el siguiente apartado, el caso latinoamericano representa, en su conjunto, la segunda región con más casos de presupuesto participativo existentes. No obstante, cada país representa un caso único que refleja la diversidad del mecanismo y que, de hecho, corresponde a las variables estructurales de cada sociedad las que determinan al mismo.

2.4.- El presupuesto participativo latinoamericano: entre la regresión, el estancamiento y el lento crecimiento procesal.

El presupuesto participativo en la región latinoamericana representa, en su conjunto, un total de experiencias que oscilan entre 3,213 y 3,241 procesos vigentes. La evolución de este mecanismo ha oscilado, en los últimos años, entre la desaparición, estancamiento y lento crecimiento en su uso programático e institucional en cada país analizado.

Ante la amplia diversidad en el entramado legal existente, los diseños y metodologías utilizadas, el presente apartado se enfoca en analizar tres elementos esenciales para la región más cercana al presente estudio de caso. El primero de ellos implica proveer una visión general del actual estado del presupuesto participativo en la región.

En segundo término, aunado al anterior elemento analítico, se propone analizar el apartado legal que regula al presupuesto participativo. En este sentido se analizarán las distintas variables programáticas e institucionales que están presentes en la operación de este proceso a través de un cuadro comparativo entre los países latinoamericanos comprendidos en el estudio estadístico base.

Por otro lado, como tercer elemento se analizarán, con base en la evaluación del apartado legal y del avance del presupuesto participativo en la región, diversas inferencias que permitan comprender el enfoque hipotético sobre de la desaparición, estancamiento y lento crecimiento de este proceso en la región latinoamericana.

2.4.1.- El estado actual del presupuesto participativo en América Latina

Como se ha mencionado anteriormente, el presupuesto participativo tiene su origen en la región latinoamericana y que ha sido modelo de exportación para otros países y ciudades de la región. Este proceso ha servido para promover la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y la democratización de la vida pública en las mismas.

No obstante, el estado actual del mismo refleja disparidades importantes en cuando a la importancia que tiene este al interior de los países. De ahí que el gráfico de la siguiente página provea una imagen general del proceso dividida en tres aspectos: aquellos procesos que son llevados a nivel estatal, a nivel local y desarrollados en otro tipo de instituciones.¹⁴⁴

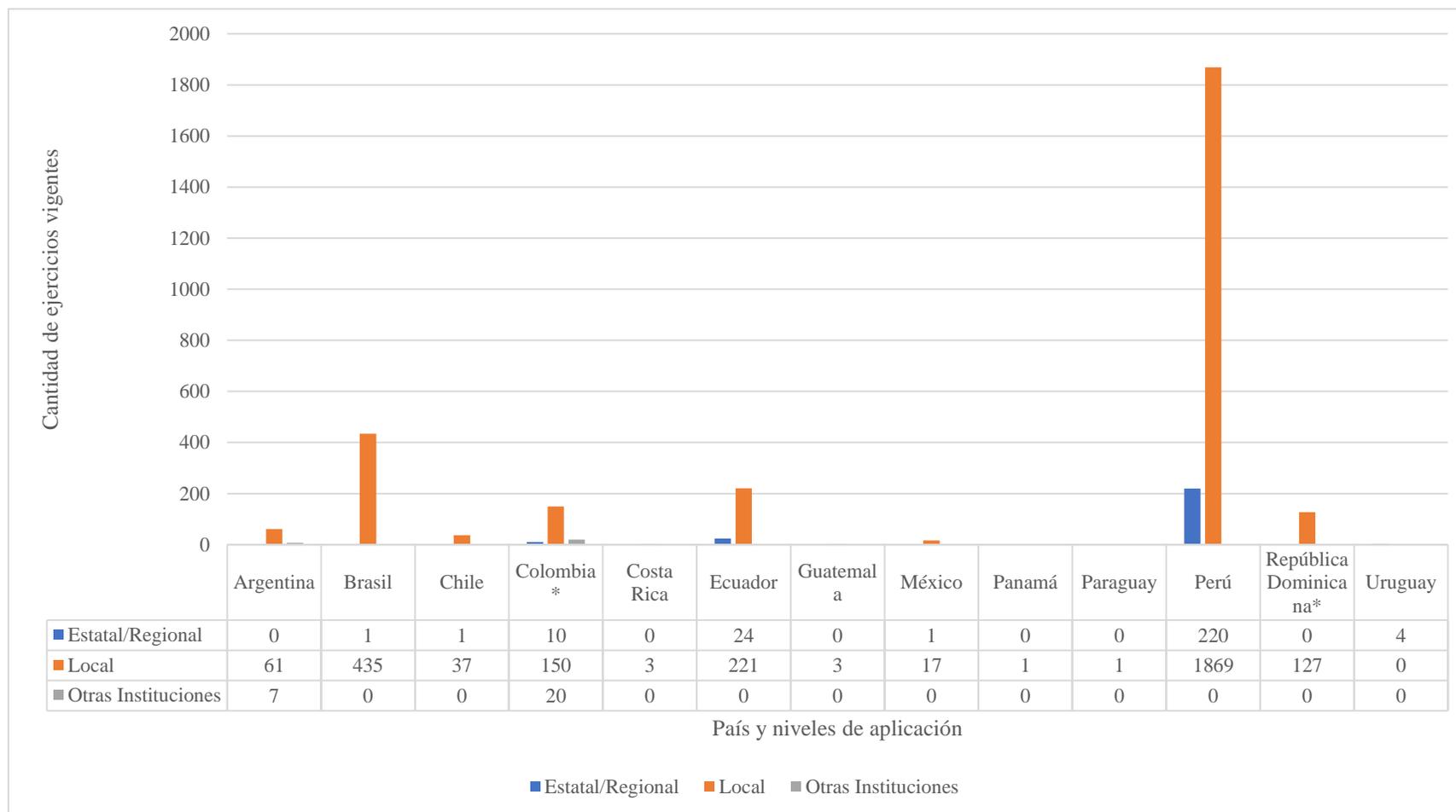
En primer lugar, no existe ningún proceso de presupuesto participativo realizado a nivel nacional. De hecho, de los dieciocho países que contempla la región latinoamericana, sólo trece tienen ejercicios de presupuesto participativo en sus diferentes niveles de gobierno y en otro tipo de instituciones mientras que en Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela no es practicado.

En segundo lugar, sólo Brasil (1), Chile (1), Colombia (10), Ecuador (24), México (1) y Perú (220)¹⁴⁵ cuentan con ejercicios realizados a nivel estatal, regional o provincial. Los casos de Ecuador y Perú son los más destacados debido a que, como se verá más adelante, cuentan con normas de carácter nacional que mandatan el presupuesto participativo a nivel subnacional.

¹⁴⁴ Otro tipo de instituciones que aplican el presupuesto participativo son centros escolares o universitarios que también forman parte del estudio estadístico.

¹⁴⁵ En el caso peruano, se consideran las 25 regiones y 195 provincias en que, política y administrativamente, se divide el país. A nivel local se consideran los 1869 distritos que, de igual forma, se divide este país sudamericano.

Gráfico 8: El presupuesto participativo en la región latinoamericana



Fuente: Dias, *op. cit.*, pp. 84-117.

*Nota aclaratoria: El caso de Colombia representa entre 180 y 200 procesos, de los cuales entre 150 y 170 son llevados a cabo a nivel local, mientras que entre 20 y 40 son realizados en otras instituciones // En el caso de República Dominicana se desarrollan entre 127 y 135 procesos a nivel local.

Como tercer elemento, los países de Perú (1869), Brasil (435), Ecuador (221), Colombia (150-170) y República Dominicana (127) son aquellos quienes cuentan con una mayor aplicación del presupuesto participativo a nivel local. Como tal, nuevamente, sólo Ecuador y Perú mandatan su realización en toda la estructura político-administrativa a nivel local.

Finalmente, como cuarto elemento, sólo Colombia (20) y Argentina (7) cuentan con la realización de presupuestos participativos al interior de instituciones públicas. Estas prácticas se han realizado en las universidades públicas y que tienden a estar reguladas en los estatutos y leyes orgánicas de los centros educativos.

En términos generales, como es posible notar, la aplicación del presupuesto participativo se da en la mayor parte de los casos en el ámbito local de las comunidades, ciudades o municipios. Esto forma parte de la serie de condiciones básicas para la aplicación de este, al delimitar un territorio determinado para la operación misma del mismo mecanismo.

No obstante, lo anterior representa la misma tendencia que se presenta al analizar diversos casos de presupuesto participativo: la pluralidad en la legislación regulatoria, diseños, condiciones y metodologías programáticas e institucionales. De ahí que convenga analizar, de manera breve y general, estos puntos básicos al mostrar una radiografía general de la región.

Como punto neurálgico de este proceso, se analiza en el siguiente cuadro el ámbito legal que regula a los procesos de presupuesto participativo en los trece países en que se desarrolla actualmente el mecanismo. En él se expresan los puntos estructurales sobre los niveles de aplicación, porcentajes destinados, tiempo de duración, actores participantes y el tipo de decisión tomada.

Tabla 7: Marco regulatorio comparado del presupuesto participativo latinoamericano

<i>País</i>	<i>Ley regulatoria</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>% destinado</i>	<i>Tiempo de aplicación</i>	<i>Participantes</i>	<i>Tipo de decisión</i>
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución de la Nación Argentina (Art.75) con base en la DUDH (Art.21) y en el PIDCP (Art. 25). b) Constituciones locales, leyes presupuestales y de funciones administrativas, decretos, ordenanzas y cartas orgánicas municipales. c) Estatutos universitarios. 	Enfoque territorial (barrios, localidades) sin abarcar toda la ciudad.	2%-5% del total de las erogaciones presupuestales.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales o institucionales.</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada).</p>	Vinculante (La municipalidad ejecuta los proyectos o los licita a terceros)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución de la República Federal del Brasil (Arts. 1 y 18). b) Constituciones locales. c) Leyes Orgánicas Municipales. 	Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión.	3% -5% del total del presupuesto público erogado.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales.</p> <p>Ciudadanía (Individual u organizada).</p>	No vinculante (Requiere aprobación de delegados o consejos municipales).
Chile	<ul style="list-style-type: none"> a) Ley No. 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Art. 33). b) Ley No. 18.695 sobre Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art.5). c) Reglamentos y ordenanzas municipales. 	Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión.	3%-5% del total de las erogaciones presupuestales.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de dirigentes sociales)</p>	No Vinculante (Requiere la aprobación del Consejo municipal a través del proyecto que envía el alcalde).

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de Colombia (Preámbulo y Art. 270). b) Ley Estatutaria no. 152 sobre la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Art. 3). c) Ley Estatutaria no. 1551 sobre la Modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios (Art. 40) d) Ley Estatutaria no. 1757 de la Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática (Arts. 90-92, 100). 	Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	2%-15% del total de las erogaciones presupuestales.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, direcciones, miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o grupal a través de asambleas comunitarias, barrios, veredas, etc.)</p>	No Vinculante (Aprueba el Consejo Municipal el presupuesto general, donde incluye el apartado para los proyectos de presupuesto participativo).
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de la República de Costa Rica (Arts. 169 y 170). b) Ley no. 7794 - Código Municipal (Arts. 4, 5, 57, 62 y 94). c) Reglamentos y procedimientos de presupuesto participativo municipales. 	Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, consejos distritales, locales y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de reuniones vecinales)</p>	No Vinculante (Requiere de la aprobación de la Asamblea Municipal en la elaboración del presupuesto general)

Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de la República de Ecuador (Arts. 100 y 267). b) Ley Orgánica de la Participación Ciudadana (Arts. 64, 67-71). c) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Arts. 3, 50, 60, 65, 70, 90, 145, 215, 234-245 y 304) d) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 8) 	Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Variable según el caso local a estudiar.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Consejo de Planificación a nivel territorial)</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada)</p>	No Vinculante (Requiere la aprobación del Poder Legislativo del GAD)
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de la República de Guatemala (Arts. 253 y 255) b) Código Municipal (Arts. 2, 17, 18, 33, 35, 53, 55-56, 58, 60, 62, 67, 96 y 132) c) Ley General de Descentralización (Arts. 4, 5, 17-19) d) Reglamento de la LGD (Arts. 4, 19-21) e) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Art. 1, 2, 12, 14 y 28) 	Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Información no disponible.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, oficina del Consejo de Planificación, Finanzas y de Administración Pública)</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada a través de Organizaciones de la Sociedad Civil)</p>	No Vinculante (Requiere la aprobación del alcalde o del consejo municipal presupuestal)

México	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 6, 8, 9, 26, 115) b) Constituciones locales de las Entidades Federativas. c) Leyes de participación ciudadana y/o códigos electorales locales. d) Programas y decretos de gobiernos municipales en la materia. 	Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	10%-15% promedio del total de las erogaciones presupuestales.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (Gobiernos Estatales, municipales, Consejos de Finanzas, de Planeación, Poder Legislativo, etc.)</p> <p>Organismos autónomos (Institutos Electorales Locales)</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada en entes de representación social)</p>	No Vinculante (Requiere la aprobación del Poder Legislativo, de los Consejos Presupuestales Municipales o del propio poder Ejecutivo Local)
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> a) Ley No. 37 de 2009 (Arts. 91 y 116) b) Ley No. 66 de 2015 (Art. 136-C) 	Enfoque territorial y temático vía talleres, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas comunales, locales, de vecinos, etc.)</p>	Vinculante (dependiendo los recursos públicos disponibles, varía la fecha de aplicación).

Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución de la República del Paraguay (Arts. 1 y 156) b) Ley Orgánica Municipal No. 3.996/2010 (Art.69) c) Ley No. 5.590 que modifica el Art. 69 de la LOM No. 3.996/2010 	Enfoque territorial y temático vía talleres, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo y temática preferencial gubernamental.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas comunales, locales, de vecinos, etc.)</p>	No Vinculante (Ejecutivo municipal aprueba proyecto presupuestal)
Perú	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política del Perú (Art. 199) b) Ley de Bases de la Descentralización (Art. 20) c) Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Art. 32) d) Ley Marco del Presupuesto Participativo e) Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo f) Ordenanzas municipales y de distritos. 	Enfoque territorial y temático vía talleres, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo; decisión tomada por el alcalde.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos financieros, de vigilancia y promoción de la participación ciudadana)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas comunales, locales, de vecinos, de organizaciones de la sociedad civil)</p>	No Vinculante (Los equipos técnicos determinan viabilidad y priorización de los proyectos. Los que no resulten prioritarios, tienen el estatus de concretados para futuro próximo)

República Dominicana	<p>a) Constitución de la República Dominicana (Art. 206)</p> <p>b) Ley núm. 170-07 (Sistema Participativo Municipal)</p>	Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión	Hasta el 40% de las transferencias que reciben los municipios	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, consejo municipal)</p> <p>Representantes de las Organizaciones sociales o territoriales.</p>	No Vinculante (Aprueba la asamblea municipal o cabildo abierto)
Uruguay	<p>a) Ley n. 19.272 sobre la Descentralización y Participación Ciudadana (Arts. 3, 5-7)</p> <p>b) Protocolos internos de operación en las localidades.</p>	Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión	2%-5% del total de las erogaciones presupuestales	Anual	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas locales, de vecinos, etc.)</p>	No Vinculante (Aprueba la asamblea municipal, liderada por el alcalde en turno)

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas, leyes reglamentarias y análisis sobre los casos particulares de cada país latinoamericano analizado.

En primer lugar, se hace referencia a las normas jurídicas que posibilitan la realización del presupuesto participativo. En este sentido, nueve países promueven, desde su constitución política, la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos (planeación, administración de prioridades, cargos administrativos, etc.) sin mencionar explícitamente sus mecanismos.

En el caso de Argentina no especifica la inclusión de la ciudadanía de manera directa, ya que los analistas de este país sudamericano consideran su referencia en la validez de los pactos internacionales. Mientras tanto, en Uruguay, Panamá y Chile cuentan con leyes regulatorias en materia de descentralización que posibilitan la participación ciudadana a nivel local.

A nivel local, además de contar con las ordenanzas y decretos a nivel municipal, los presupuestos participativos cuentan en seis países con el respaldo de una ley específica en materia de participación ciudadana a nivel federal. Los casos relevantes en la materia son Perú y Ecuador que, desde su constitución y leyes reglamentarias, impulsan por mandato su realización a nivel subnacional.

En segundo lugar, el enfoque que predomina la realización en la región latinoamericana es la combinación territorial y temática. Es menester recordar que estos criterios constituyen, en términos generales, el alcance inicial que determina la propia operación del presupuesto participativo y sus resultados posteriores.¹⁴⁶

En ocho de los trece países analizados combinan ambos preceptos de aplicación del presupuesto participativo. Cuando persiste esta lógica, lo que se

¹⁴⁶ Un enfoque territorial consiste en la delimitación del alcance en la operación del presupuesto participativo a una zona en específico del propio conjunto de la ciudad, fortaleciendo el entramado social de las zonas en que se divide la ciudad para la resolución de problemas particulares de cada zona. Mientras tanto, el enfoque temático permite dar una visión transversal a los problemas generales de la ciudad, es decir, se habla de un precepto de alcance mayor en cuanto a la existencia de un bien común mayor.

busca es plantear temáticas delimitadas, excluyendo a otras en orden de prioridades y, además, plantea la posibilidad de eliminar las inequidades en cuanto a la competencia por proyectos de mayor alcance y atractivo ciudadano.

En tercer lugar, es posible observar que en siete países está regulado el porcentaje de erogación para la realización del presupuesto participativo. El caso más notable es el de República Dominicana que, por ley, establece que se debe otorgar hasta un 40% de los recursos federal que reciben por transferencias los municipios que conforman al país caribeño.

En los casos de Perú, Paraguay, Panamá, Ecuador y Costa Rica resultan ser variables con el tiempo y usualmente se sujetan a las condiciones presupuestales anuales y, en buena medida, a la voluntad del alcalde y de sus equipos técnicos en la materia. Es en este punto clave donde Ecuador y Perú que son países avanzados en la materia, poseen un bajo grado de institucionalización del proceso participativo.

El caso mexicano, por último, cabe mencionar que refleja un promedio general de los casos locales. En el caso de la Ciudad de México, antes de la actual ley vigente se destinaban el 3% de los recursos presupuestales y, ahora, se destinan 0.25% más en cada año a partir de 2020 hasta llegar a un fijo 4% anual en su operación y cuyos detalles se darán en el último apartado del presente capítulo.

Como cuarto punto hace referencia a la duración del ciclo del presupuesto participativo en donde en todos los casos son realizados de manera anual. No obstante, la realización de los proyectos que han sido seleccionados puede implicar más de un año en su duración, ya sea por la magnitud de la inversión

financiera y de mano de obra requerida en la misma, con lo cual, hay variabilidad en el estudio de los casos particulares.

Como quinto elemento son los actores participantes y en todos los casos persiste la participación e involucramiento de las instituciones gubernamentales con el alcalde y equipos técnicos al mando, mientras que la ciudadanía participa de manera individual o grupal en juntas de vecinos, locales, organizaciones de la sociedad civil, juntas comunales, etc.

El caso mexicano es el único que implica la participación de los organismos electorales autónomos en la realización de la consulta de presupuesto participativo. Esto, sobre la base histórica de desconfianza social que tienen la realización de los procesos electorales y de participación ciudadana en el país.

Finalmente, como sexto elemento, en once países el resultado de la decisión ciudadana no es vinculatoria. Esto se debe a que, tras los resultados emanados, los equipos técnicos tienen que analizar la viabilidad financiera en la ejecución de estos y formular un paquete de Ley Presupuestal que, en la medida de lo posible, logre involucrar todos aquellos proyectos votados y sea aprobado por los consejos presupuestales o financieros municipales.

En Panamá y Argentina, por otro lado, se distancian del resto en la medida que existe la garantía, por ley o voluntad de la administración local, de llevarlos a cabo. En el primer caso, de hecho, si no se puede realizar en el siguiente año presupuestal un proyecto, este se cataloga como proyecto *comprometido* a realizarse en algún tramo del periodo gubernamental.

En términos generales, como hemos podido observar de manera general y, en cierta medida parcial, la evolución de los presupuestos participativos en

América Latina es variada y diversa. Cada uno de los entramados legales y programáticos son constituidos con base en los contextos y objetivos particulares de cada nación y comunidad.

Es posible observar que, en la región latinoamericana, lugar de origen del presupuesto participativo, es concebido como una herramienta de gestión pública que busca otorgar espacios de participación ciudadana en las decisiones de la administración pública. No obstante, esta resulta regulada o limitada por las normas, programas y la voluntad política de la administración en turno.

Aunado a lo anterior, resulta imperante observar los procesos políticos internos de los países analizados. La tradición sobre la participación ciudadana, parte esencial del análisis de las culturas políticas en cada nación, es diferente en cada caso y depende, en buena medida, de la historia política y del proceso de transición democrática particular de cada nación.

Finalmente, el proceso de presupuesto participativo en la región latinoamericana no permite establecer inferencias definitivas. Es decir, no se puede establecer un rumbo claro y unívoco sobre el mecanismo en la región y, desde luego, los resultados obtenidos por la aplicación de este son variados que implicarían una reflexión más profunda en casos particulares.

A pesar de todo lo anterior, en el siguiente subapartado se buscará establecer aspectos preliminares sobre el rumbo del presupuesto participativo y su función social y administrativa. Tratándose de aspectos preliminares, se considera que dichas reflexiones son sólo una visión empírica que busca que, dentro del análisis académico y científico, sea considerada dentro del universo de las ideas y reflexiones al respecto.

2.4.2.- *¿Hacia dónde va el presupuesto participativo en América Latina?*

El rumbo del presupuesto participativo en la región latinoamericana, ante el contexto político, económico y social cambiante y diverso, está enmarcado entre el retroceso, el estancamiento y el avance lento o gradual de este proceso participativo. Todo ello implica analizar, por zonas geográficas, el estatus que guarda el desarrollo del proceso participativo.

En el caso de los países sudamericanos es posible observar que, a pesar de mantener la mayor cantidad de procesos de presupuesto participativos activos en toda la región, ha existido un proceso gradual de regresión a partir del año de 2016. El caso embrionario brasileño, tras los cambios políticos-administrativos en los distintos niveles de gobierno, refleja dicho fenómeno.¹⁴⁷

La propia conexión existente entre la realización del presupuesto participativo y la administración y/o partido gubernamental que decide impulsarlo, procesos ambivalentes en materia de descentralización fiscal hacia el ámbito subnacional y la existencia de altas expectativas no cumplidas en la realización del mecanismo son algunos elementos que permitirían comprender este proceso de regresión y que, de hecho, no es exclusivo de Brasil.

A pesar de que en Ecuador y Perú cuentan con legislaciones avanzadas al respecto, los índices de participación resultan muy bajos para el entramado institucional construido. En Chile, por ejemplo, a pesar de la voluntad política

¹⁴⁷ Un ejemplo de ello es que para el año 2016, Brasil contaba con 482 ciudades que aplicaban el presupuesto participativo mientras que, en la actualidad, son 436 ciudades que lo llevan a cabo. Aunado a ello, si se consideran únicamente las ciudades con más de 50,000 habitantes, entre el año 2001 al 2004, se contaban con 133 procesos activos mientras que en el periodo 2013-2016 había disminuido a sólo 58 procesos. Véase más en: De Renzio, Pablo; Spada Paolo y Wampler, Brian, “Paradise lost?, The Crisis of Participatory Budgeting in its own birthplace”, en *International Budget Partnership*, artículo en versión electrónica del día 25 de noviembre de 2019 y consultado el 18 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/>

central de aplicar el presupuesto participativo, a nivel subnacional se encuentran resistencias de parte de los líderes políticos locales.

Por otro lado, en el caso de la zona centroamericana y del caribe, como se ha podido observar, sólo Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Guatemala cuentan con los procesos de presupuesto participativo. No obstante, sin el propio impulso de los dominicanos al respecto, este sería prácticamente inexistente en dicha zona, con lo cual, está en un estatus de estagnación.

Una diferencia con respecto a la zona sudamericana, por ejemplo, es que a pesar de contar con una infraestructura legal que obliga a los municipios dominicanos a impulsar el presupuesto participativo, no establece ninguna sanción por su inaplicabilidad. A pesar de ello, se han creado proyectos de capacitación y participación desde la temprana edad como medios innovadores.

Aunado a ello, en términos generales, el presupuesto participativo en la zona centroamericana y del caribe, atendiendo a las condiciones previas de su aplicabilidad, ha resultado inviable. Las condiciones generales de subsistencia social e indicadores en materia de desarrollo económico y social en dicha zona establecen dicha afirmación.¹⁴⁸

Finalmente, el caso mexicano representa un grado de avance lento en la implementación del presupuesto participativo. Como se verá en el siguiente apartado, a lo largo de los últimos años se han ido implementando y/o

¹⁴⁸ Salvo Costa Rica, Panamá y República Dominicana, la gran mayoría de los países centroamericanos y del caribe cuenta con un nivel de Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio a bajo y, además, las posiciones que ocupan estos países, en cuanto a la paz social general, son de las más bajas en el mundo. Véase más en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente. Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2019, 46 pp. e Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Report 2019: Analysing the factors that sustain peace*, IEP, Sídney, 2019, 93 pp.

modificando leyes y programas sobre los diversos instrumentos de participación ciudadana a nivel estatal y municipal.

No obstante, el hecho de representar el caso excepcional al panorama imperante en la región latinoamericana, la promoción de la participación ciudadana a través del presupuesto participativo no es parte de las agendas gubernamentales en los tres niveles de gobierno. De igual forma, en el siguiente apartado se analizarán aquellas excepciones programáticas e institucionales.

En términos generales, como fue posible observar, el presupuesto participativo cuenta con diferentes motivaciones para ser implementado. Todas estas razones se enmarcan en contextos diversos que implica, de antemano, la imposibilidad de ofrecer una visión unívoca sobre la función real y específica del mecanismo para toda la región.

Es posible, por el contrario, observar aquellas condiciones previas positivas que no son llevadas a cabo a lo largo del tiempo que pueden degenerar, en última instancia, ampliar el distanciamiento entre los ciudadanos y sus representantes populares. La propia falta de recursos financieros, de voluntad política de los alcaldes y de una operación administrativa efectiva del mismo son algunos elementos que inciden en dicha consecuencia.

De ahí que el camino establecido por el marco de las condiciones previas analizadas en el primer capítulo sean programáticamente preponderantes. La viabilidad del mecanismo depende, en buena medida, de la factibilidad política, económica y social de los actores involucrados enmarcados en un plan de acción de largo plazo con base en la sustentabilidad legal y administrativa requerida para su aplicación y pervivencia.

2.5.- El presupuesto participativo en México: entre el surgimiento, estancamiento y el avance gradual de la participación ciudadana

El presupuesto participativo en nuestro país forma parte, en la actualidad, de una estrategia global de participación ciudadana que impulsan los distintos niveles de gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles o no gubernamentales y la propia ciudadanía. Esto implica la existencia de leyes, instituciones, actores y procedimientos para la promoción y ejecución de esta.

En el caso sobre el mecanismo que se desea analizar, el presupuesto participativo, ha contado con una historia de larga data. En México, antes de la propia concepción original de Porto Alegre, ya existían procesos similares de presupuesto participativo en la década de los años setenta e impulsados en municipios donde los partidos de la izquierda mexicana gobernaban.

Es en este sentido que el presente apartado busca abarcar la pluralidad de concepciones legales y metodológicas del presupuesto participativo en el caso mexicano para, posteriormente, abarcar el aspecto inicial de nuestro estudio de caso: la Ciudad de México. Se pretende observar estos aspectos, desde lo general a lo particular, para explicar el proceso particular de la capital del país.

Con base en ello, se pretende analizar aquellos procesos emanados con anterioridad al año de 1989 cuando surge el presupuesto participativo. Esto permitirá que, posteriormente, se abarquen los aspectos legales y metodológicos actuales de los casos vigentes junto con la observación de casos realizados que logre una conexión con el capítulo final de la presente investigación sobre la Ciudad de México.

2.5.1.- *El presupuesto participativo en México: el origen de un proceso innovador de la interacción entre la ciudadanía y gobierno*

El surgimiento del presupuesto participativo debe contemplarse en el marco de la ampliación de los procesos sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos. Este, al igual que en muchas naciones de la región y del mundo, se encuentra enmarcado dentro de la sucesión de cambios institucionales transicionales hacia la democracia como régimen de gobierno.

Esta serie de cambios institucionales y legales que México experimentó desde la década de los años setenta tuvieron como base la ampliación de la participación de sectores de la sociedad que con anterioridad se encontraban marginados del espacio político de toma de decisiones. La consolidación de la democratización iniciada entonces, de hecho, sigue vigente a la fecha.

La participación ciudadana, en términos generales, se empezó a impulsar con mayor ahínco en la década de los años ochenta y noventa. Si bien desde la década de los setenta ya existían movimientos y grupos sociales que luchaban por una serie de reivindicaciones o derechos de toda índole, no fue sino hasta las décadas mencionadas donde el gobierno nacional iría permitiendo, de manera limitada, el impulso de las reivindicaciones en materia política.

En la década de los años ochenta, con el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se promovió un esquema de decisiones gubernamentales basado en la planificación. Este modelo, aún vigente, consiste en dar origen a lo que se denomina *Plan Nacional de Desarrollo* que, de desde entonces, toda administración federal tiene que realizar por ley.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Su obligatoriedad está establecida en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su elaboración debe basarse en los postulados de la Ley de Planeación.

La implementación del esquema de planificación de las toma de decisiones gubernamentales también involucró la participación de los ciudadanos en las mismas. A través de la consulta popular¹⁵⁰ y de la creación de comités y consejos consultivos, se promovió “...el fin de impulsar la participación de la sociedad en la planificación del desarrollo”.¹⁵¹

Mientras tanto, en la década de los noventa, bajo el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, se impulsó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa consistía, en términos generales, que toda obra realizada tendría un “Comité de Solidaridad” que se encargaría de ser un agente auditor ciudadano que incidiera en la gestión de las obras públicas.¹⁵²

De las anteriores experiencias, no se puede hablar de una visión de democracia participativa como fue definida en el capítulo anterior. Para el primer caso, consiste en una consulta única no procesal ni continua con el paso del tiempo y, para el segundo caso, habla de los tipos de participación comunitaria y social que son, de hecho, distintos al de participación ciudadana.

A pesar de que en el ámbito federal la participación ciudadana, a través de los mecanismos de democracia participativa, se impulsó a partir del año de 2012, a nivel subnacional se contaba con antecedentes de larga data. Como se

¹⁵⁰ Las opiniones y demandas de los ciudadanos durante la campaña electoral y, posteriormente, a través de distintos foros de consulta convocados en distintas regiones del país. Este enfoque se distancia del procedimiento de consulta popular, enmarcada en el art. 35 constitucional y que, de hecho, posee otros fines y objetivos.

¹⁵¹ Olvera, Alberto, “Antecedentes históricos”, en *La participación ciudadana y sus retos en México: un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, Secretaría de Gobernación, México, 2009, p. 7. Disponible para su consulta electrónica en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b/Olvera_Entregable_2.pdf

¹⁵² Estos comités eran constituidos por los propios beneficiarios de los programas sociales pertenecientes al PRONASOL y que, durante dicho sexenio, fueron adquiriendo funciones y estructuras específicas dando pie a que fueran estos la única instancia válida entre beneficiarios y promotores gubernamentales. Véase más en: Barajas, Gabriela, “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol”, en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. XV, Núm. 45, El Colegio de México, México, 1997, pp. 741-771.

ha mencionado, desde la década de los años setenta se encuentran experiencias similares a lo que, posteriormente, se definiría como presupuesto participativo.

En este sentido, se enfocan estas experiencias en dos casos que, dentro del análisis científico, no recibieron el calificativo inicial de *presupuesto participativo* pero contaban con características similares. El primero de ellos fue realizado en Tepic, Nayarit (1970-1972) y el segundo de ellos fue en el municipio de Cuquíó, Jalisco (1992-2003).

En Tepic, Nayarit gobernó, entre 1970 y 1972, el Partido Popular Socialista (PPS) bajo la presidencia de Jesús Hernández Guillen. Las acciones de dicho gobierno en materia de participación ciudadana y descentralización de las decisiones públicas consistieron en la creación de los *comités del pueblo*¹⁵³ a lo largo del municipio (50 en la zona urbana y 50 en la zona ejidal).

La función esencial de los comités del pueblo era recabar los impuestos de sus vecinos y, con ello, ejercerlo con base en las demandas populares o necesidades que existían en la zona correspondiente a cada comité. Por otro lado, el gobierno, "...recibía la información de los ingresos y los egresos generados..."¹⁵⁴ y, así, el gobierno municipal informaba al Congreso Local.

Esta incipiente experiencia *sui generis* de presupuesto participativo no prosperó ni se institucionalizó como tal tras el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno municipal. No obstante, esta experiencia está considerada, dentro del análisis, como aquella que representó una concepción gubernamental de la democracia radical.

¹⁵³ Estos comités eran electos anualmente en asamblea pública por el voto secreto de sus habitantes. Véase en: Hernández Claro, Edmundo y Velasco García, Georgina, "Nuevas políticas públicas: El presupuesto participativo-el caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara", en *Nueva agenda pública para Jalisco*, Universidad de Guadalajara-Prometeo Editores, México, 2012, p. 275.

¹⁵⁴ *Ibid*, p. 276.

La segunda experiencia que ha contado con mayor análisis ha sido el municipio de Cuquío, Jalisco. Este municipio, durante el periodo de 1992 al 2003, estuvo gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y contaba, de hecho, con altos niveles de marginación y de baja calidad de vida que, como se ha mencionado, posibilitan la aceptación e involucramiento social del presupuesto participativo.

Ante todo, la administración municipal buscó trazar un plan de gobierno basado en la planificación y que, a su vez, permitiera la participación de los ciudadanos. La serie de talleres de instrucción y asesoría realizados al gobierno municipal permitieron establecer un esquema de reordenación de la administración, la planificación y cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo.

De lo anterior surgió un órgano con facultad consultiva y de vigilancia: El Consejo Democrático Municipal de Cuquío (CODEMUN). Este buscaba “...garantizar a los habitantes del municipio una mayor participación y atención a sus necesidades sociales, económicas y culturales ante el gobierno municipal...”¹⁵⁵, ejerciendo una labor de gestión y colaboración comunitaria.

En materia presupuestaria, los representantes comunitarios del CODEMUN tenían la facultad de influir en la definición de los programas de los tres órdenes de gobierno y ejercer la vigilancia de la gestión municipal mediante informes de labores y la cuenta pública. Esto permitió incentivar la participación ciudadana comunitaria sin contar con un marco regulatorio que diera poder imperativo de decisión al Consejo Democrático Municipal.

¹⁵⁵ Ceja Martínez, Jorge, “Alternancia Política, recomposición regional y vida municipal en México. Un estudio de caso”, en *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003, p. 146.

2.5.2.- *El marco legal y programático del presupuesto participativo en México*

Como ha sido posible observar en el anterior subapartado, las experiencias de los municipios de Tepic, Nayarit y de Cuquío, Jalisco son consideradas como modelos *sui generis* del presupuesto participativo sin ser como tal. No obstante, este hecho, en el análisis académico no son tomadas en cuenta y se utiliza como referencia la existencia de este mecanismo a partir del año de 1997.¹⁵⁶

El desarrollo exponencial del presupuesto participativo se identifica a partir del año de 2013 con la adopción, a nivel subnacional, de estos mecanismos en las leyes regulatorias en materia electoral y/o de participación ciudadana. En este sentido, el presupuesto participativo mexicano sigue la misma lógica teórica y empírica descrita: este opera únicamente a nivel subnacional.

A nivel federal, los mecanismos de participación ciudadana existentes se encuentran regulados en el artículo 35, fracciones VII, VIII y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ellos, se hace referencia a la iniciativa popular, a la consulta popular y la revocación del mandato del poder ejecutivo federal.

Mientras tanto, como es posible observar en la siguiente tabla, a nivel subnacional se encuentra el presupuesto participativo regulado en 12 estados de los 32 que conforman a nuestro país. No obstante, aunado a lo anterior, existen varias experiencias de presupuesto participativo vigentes en la actualidad que son realizadas bajo un esquema jurídico particular a nivel estatal o municipal.

¹⁵⁶ En 1997, como se verá más adelante, se desarrolló el primer ejercicio que contó con las características básicas del presupuesto participativo en el municipio de Santa Catarina, Nuevo León.

Tabla 8: Marco regulatorio del presupuesto participativo en las Entidades Federativas de México

Entidad Federativa	Leyes regulatorias del P.P.	% destinado al P.P.	Actores involucrados	Rubros de participación	Tipo de decisión
Aguascalientes	<p>a) Constitución Política del Estado de Aguascalientes (Arts. 12, Fracc. IV; 15, 17, Inciso C; 68 y 69)</p> <p>b) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes (Arts. 3, 64-72)</p>	Al menos, el 4% del Presupuesto de Egresos aprobado por los municipios (Art. 69 de la LPCEA)	<p>a) Ayuntamientos: *Expedir reglamento del P.P. *Convocatoria del ejercicio. *Análisis de viabilidad de proyectos. *Realización de la consulta.</p> <p>b) Instituto Electoral: *Realizar la consulta (previa solicitud del ayuntamiento). *Asesoría y apoyo técnico en la organización, desarrollo, cómputo y declaración de sus resultados, supervisión y validación de los procesos, previa solicitud de los ayuntamientos. (Art. 67,68 y 70 de la LPCEA)</p>	<p>b) Agua Potable. c) Alcantarillado. d) Drenaje y letrinas. e) Urbanización municipal f) Alumbrado público y de centros de población en situación de vulnerabilidad. g) Infraestructura básica de salud y educativa (Art. 66 de la LPCEA).</p>	Vinculante (Art. 72 de la LPCEA)

Baja California	<p>a) Constitución Política del Estado de Baja California (Art. 85)</p> <p>b) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (Arts. 2, 74-77, 81)</p>	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico
Chihuahua	<p>a) Constitución Política del Estado de Chihuahua (Arts. 4, 29, 39, 64, 93, 191)</p> <p>b) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua (Arts. 61, 75-77)</p>	Como mínimo, los municipios destinarán el 5% de sus ingresos de libre disposición (Art. 75 de la LPCEC)	<p>a) Ayuntamientos: *Emite la convocatoria. *Realiza la votación, computo, validación y publicación de resultados. *Ejecuta los proyectos ganadores del P.P. *Presentación de resultados. (Art. 77 de la LPCEC)</p>	<p>b) Obras y servicios públicos.</p> <p>c) Seguridad pública.</p> <p>d) Actividades recreativas, deportivas y culturales.</p> <p>e) Infraestructura rural y urbana.</p> <p>f) Recuperación de espacios públicos.</p> <p>g) Medio ambiente. (Art. 76 de la LPCEC)</p>	Información no especificada en el marco jurídico
Chiapas	<p>a) Constitución Política del Estado de Chiapas (Arts. 22, Fracc. VII; 82)</p>	Gobierno Estatal y municipios destinarán al menos el 15% de su presupuesto a inversión pública (Art. 22, Fracc. VII CPEC)	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico

<p>Ciudad de México</p>	<p>a) Constitución Política de la Ciudad de México (Arts. 26 y 27, Incisos A y B; 56) b) Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Arts. 7, Inciso B, Numeral VI; 116-135)</p>	<p>4% del presupuesto anual de las alcaldías (Art. 116 de la LPCCDMX)</p>	<p>a) Jefe de Gobierno: *Incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos los recursos referentes al P.P. b) Alcaldías: * Incluir el monto destinado al P.P. en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, participar en las consultas, realizar y remitir dictámenes de viabilidad de proyectos y realizar informes de avances financieros y físicos. c) Instituto Electoral: *Asesorar y capacitar a los ciudadanos sobre el P.P. *Coordinar a las autoridades gubernamentales para la realización y difusión de la consulta. Los órganos de participación social y el INFODF son medios coadyuvantes de las autoridades. (Arts. 124-134 de la LPCCDMX)</p>	<p>b) Mejoramiento de espacios públicos. c) Equipamiento e infraestructura urbana. d) Obras y servicios. e) Actividades recreativas. f) Actividades deportivas. g) Actividades culturales. (Art. 117 de la LPCCDMX)</p>	<p>Vinculante (Art. 119 de la LPCCDMX)</p>
-------------------------	--	---	---	--	--

Colima	<p>a) Constitución Política del Estado de Colima (Arts. 7, 11, 33, 90, Numeral II)</p> <p>b) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima (Arts. 14, Numeral VII; 76-81)</p>	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico
Jalisco	<p>a) Constitución Política del Estado de Jalisco (Arts. 4, 6, Numeral II; 11, Apartado A, Numeral VIII: 11, Apartado B; 77, Numeral II, inciso c)</p> <p>b) Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (Arts. 30, Numeral VIII; 105-110)</p>	El Gobierno del Estado: 15% destinado para inversión pública (Art. 11, Apartado A, Numeral VIII de la CPEJ y Art. 105 de la LSPCPGEJ)	<p>a) Consejo Estatal y/o Municipal de Participación Ciudadana (Consejo Operativo del P.P.):</p> <ul style="list-style-type: none"> *Organización y desarrollo de las consultas de P.P. *Dictaminación de la propuesta del Ejecutivo Estatal y/o municipal sobre las obras y acciones en que se desarrollará la Consulta. *Emite la convocatoria del P.P. <p>b) Ejecutivo Estatal y/o Ayuntamientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Presentan propuestas de obras y acciones del P.P., a ser evaluadas por el CMPC (Art. 107 de la LSPCPGEJ) 	Información no especificada en el marco jurídico	Vinculante (Art. 110 de la LSPCPGEJ)

<p>Michoacán</p>	<p>a) Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo (Arts. 2, 8, 98, 123, Numeral IV y XX) b) Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (Arts. 5, Numeral VI; 63-67)</p>	<p>Información no especificada en el marco jurídico</p>	<p>a) Ayuntamientos: *Emite la convocatoria. *Realiza los preparativos previos de la asamblea ciudadana o de la consulta. *Realiza la jornada de consulta de P.P. *Realiza calendario de obras y acciones anuales, derivado de la decisión ciudadana. b) Instituto Electoral: *Capacitar y asesorar a los servidores públicos correspondientes para expedir la convocatoria, preparar y realizar la jornada de P.P., a previa solicitud del ayuntamiento (Art. 65 de la LMPCEMO)</p>	<p>b) Agua Potable. c) Alcantarillado. d) Drenaje y letrinas. e) Urbanización municipal. f) Electrificación rural y de centros de población menos favorecidos. g) Infraestructura básica de salud y educativa (Art. 64 de la LMPCEMO)</p>	<p>Vinculatorio si la participación ciudadana corresponda, al menos el 40% de los votos totales emitidos en el proceso electoral local previo (Art. 63 de la LMPCEMO)</p>
<p>Morelos</p>	<p>a) Constitución Política del Estado de Morelos (Arts. 14, 19-bis, 23, 70, Numeral XXIV, 118)</p>	<p>No puede exceder el 10% del total del presupuesto anual. (Art. 4 Transitorio de la LPPEM)</p>	<p>a) Gobernador: * Incluir en el Proyecto de Presupuesto de egresos los recursos pertenecientes al P.P.; coordinar y vigilar el uso correcto de los recursos. b) Congreso local:</p>	<p>Información no especificada en el marco jurídico</p>	<p>Vinculatorio (Art. 23 de la LPPEM)</p>

	b) Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos		<p>* Aprueba, vigila y recibe denuncias relativas sobre los recursos presupuestales del P.P.:</p> <p>c) Ayuntamientos: * Ejercer los recursos públicos referentes al P.P., participar en los análisis de viabilidad de proyectos y otorgar informes regulares sobre el uso de recursos.</p> <p>d) Órganos de operación del P.P. (COPLADEMOR, IMPEPAC): *IMPEPAC: Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados del P.P. *IMPEPAC/ COPLADEMOR: Asesoramiento y capacitación en la materia del P.P.</p>		
Nuevo León	<p>a) Constitución Política del Estado de Nuevo León (Art. 30)</p> <p>b) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (Arts. 13, 53-58)</p>	Información no especificada en el marco jurídico	<p>a) Ayuntamientos: *Definir partidas presupuestales y programas específicos en la modalidad del P.P. *Hacer partícipes de lo anterior a las Asambleas Ciudadanas, juntas, asociaciones vecinales, etc. (Art. 55 de la LPCENL)</p>	Información no especificada en el marco jurídico	Información no especificada en el marco jurídico

Quintana Roo	<p>a) Constitución Política del Estado de Quintana Roo (Arts. 41, 42, 49, Fracc. II; 145, 153, Fracc. III, inciso b)</p> <p>b) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo (Arts. 4, Fracc. VII; 6, 39, 40)</p>	Información no especificada en el marco jurídico	<p>a) Ayuntamientos:</p> <p>*Regular el procedimiento de la convocatoria y consulta del mecanismo del presupuesto participativo.</p> <p>(Art. 40 de la LPCEQR)</p>	<p>a) Servicios públicos a cargo del municipio.</p> <p>b) Recuperación de espacios públicos.</p> <p>c) Infraestructura rural y urbana.</p> <p>d) Obras públicas.</p> <p>e) Movilidad sustentable y alternativa.</p> <p>f) Medio ambiente.</p> <p>g) Fortalecimiento de la seguridad pública. (Art. 39, Fracc. II de la LPCEQR)</p>	Información no especificada en el marco jurídico
Sonora	<p>a) Constitución Política del Estado de Sonora (Art. 16, 64, Fracc. X; 136, Fracc. IV)</p> <p>b) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (Arts. 4, 86-88)</p>	Información no especificada en el marco jurídico	<p>a) Gobierno Estatal y municipal:</p> <p>*Emitir convocatorias respectivas del P.P.</p> <p>*Promover fotos de consulta.</p> <p>*Inclusión de los proyectos aprobados y evaluados por comisión interinstitucional en el presupuesto de egresos (Art. 88 de la LPCES)</p>	Información no especificada en el marco jurídico	Vinculatorio (Art. 88, Fracc. VI de la LPCES)

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas y leyes en materia de participación ciudadana de las entidades federativas señaladas que contemplan el presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado.

Como ha sido posible observar, en las 12 entidades que señalan de manera explícita la existencia del presupuesto participativo, abarcan su concepción desde el ámbito constitucional. Cabe señalar que esta es señalada, de manera más amplia, en los cuerpos normativos específicos de la materia, es decir sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El presupuesto participativo, por otro lado, es el segundo mecanismo menos regulado al interior de las entidades federativas. El plebiscito (30), el referéndum (31), la iniciativa ciudadana o popular (27) y la consulta popular (20) son los mecanismos más existentes en las leyes estatales, mientras que la revocación del mandato (8) es la que menos está regulada a nivel subnacional.¹⁵⁷

Como segundo elemento de análisis, 6 entidades establecen un porcentaje de recursos públicos destinados al ejercicio del presupuesto participativo. El caso de Jalisco representa el porcentaje más alto con 15%, mientras que el resto establece un porcentaje menor al 10%; solo la Ciudad de México establece, entre estos, un porcentaje fijo del 4%.

En tercer lugar, es posible mencionar que el actor preponderante en la realización del proceso de presupuesto participativo son ayuntamientos. En sólo dos Estados está contemplada la participación del Instituto Electoral Local y de estos dos, sólo el caso de la Ciudad de México da un papel obligatorio a su órgano electoral en la asesoría, realización, cómputo y validez del proceso.

Mientras tanto, el ayuntamiento se ha de encargar, en la mayoría de los casos, de la realización de asesorías con grupos ciudadanos, el desarrollo, computo, validez y ajuste de proyectos de presupuesto participativo. El papel

¹⁵⁷ De acuerdo con el Decreto del 20 de diciembre de 2019 del Diario Oficial de la Federación (DOF), en el artículo 116 constitucional reformado establece la revocación del mandato a nivel estatal, mientras que sexto transitorio de la reforma hace referencia al periodo de armonización e incorporación del mecanismo en las leyes estatales, por lo cual el dato presentado tiene un carácter temporal hasta el mes de abril de 2020.

sobre la evaluación de resultados queda al interior de los órganos de vigilancia que han de dotar la información hacia sus congresos locales y/o la ciudadanía.

Como cuarto elemento, sólo cinco estados establecen los rubros sobre los cuales se realizarán los proyectos ciudadanos sujetos de participar en el ejercicio de presupuesto participativo. Los restantes no contemplan, de manera explícita, los temas de la consulta y dejan a cargo de los ayuntamientos la designación de estos en las convocatorias y reglamentos correspondientes.

Mientras tanto, los temas recurrentes de las consultas son aquellos referentes al inmobiliario y a la dotación de servicios públicos. Los temas referentes al medio ambiente, la seguridad pública y la inclusión de espacios rurales en el mejoramiento de su infraestructura son los que menos repercusión tienen en el marco jurídico.

No obstante, se reconoce el impacto que tiene la aplicación de los proyectos de dotación de servicios e inmobiliarios públicos en los rubros de seguridad pública e inclusión social. Todo ello depende, en buena medida, del enfoque programático y de objetivos que tracen los gobiernos locales en la aplicación del presupuesto participativo.

Por último, en seis entidades se reconoce la vinculatoriedad de las decisiones tomadas por la ciudadanía en el ejercicio deliberativo (ya sea por consultas a través de órganos de representación social o en votación general) para las autoridades locales. Sólo el Estado de Michoacán establece un porcentaje de participación determinado para lograr dicho estatus decisorio.

En todos los casos, no obstante, se realizan los diagnósticos de viabilidad y ajustes presupuestales que pueden implicar que el grado de vinculatoriedad de la decisión ciudadana sea menor a lo proyectado. De hecho, en algunos

estados y municipios, los proyectos a implementarse establecen fases de realización mayores a un año o cambios en la idea original propuesta y votada.

En términos generales, es posible observar un avance progresivo en la última década de la regulación de los presupuestos participativos al interior de las entidades mexicanas. No obstante, el arreglo institucional en la materia indica un nivel *medio-bajo* en el ámbito de la regulación y la acción gubernamental que incide en la participación ciudadana.

Atendiendo a los parámetros expresados por Cabannes en la gráfica número dos del anterior capítulo, a nivel estatal, se observa una tendencia hacia arreglos mixtos mínimos e intermedios del presupuesto participativo en las cuatro dimensiones que compone dicha tipología. En buena medida, en la mayoría de los casos, la evolución del ejercicio depende de la voluntad política de los ayuntamientos.

A pesar de las anteriores características y reconociendo la durabilidad anual del procedimiento, sólo en la Ciudad de México y en la zona metropolitana de la Ciudad de Guadalajara se ha establecido el presupuesto participativo como una actividad regular. Resultará menester observar la evolución de los procesos restantes a lo largo del tiempo para medir su eficacia.

La reflexión general sobre el caso mexicano en el ámbito legal es que en los últimos años se ha regulado con mayor ahínco el presupuesto participativo en las entidades federativas pero cuya observación no es suficiente. De ahí que en el último subapartado de este capítulo haga referencia sobre algunos casos municipales en los que se ha desarrollado el mecanismo y que representan, de hecho, la radiografía más óptima de analizar.

2.5.3.- El presupuesto participativo en el municipio mexicano: la heterogeneidad imperante

Si bien es cierto, como vimos en el anterior subapartado, que sólo doce de las treinta y dos entidades federativas reconocen al presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana, se han desarrollado experiencias municipales en otras entidades federativas. Esto se debe, fundamentalmente, a las facultades que las leyes han otorgado a los municipios en los últimos años.

Fundamentalmente, además de lo que expresa el artículo 115 constitucional en la materia, las constituciones locales otorgan a los municipios una serie de lineamientos en materia de planeación y de acción de gobierno. Estas acciones deben implicar, además de la promoción al desarrollo comunitario y social, la participación de los ciudadanos en dichas decisiones.

De ahí que el desarrollo de la participación ciudadana en las decisiones públicas locales sea plural y diverso en los 2,470 municipios existentes en el país.¹⁵⁸ Por lo anterior, existen múltiples mecanismos donde la ciudadanía puede interactuar con el ayuntamiento y que, de hecho, están contemplados en 18 constituciones estatales y en reglamentos internos de cada municipio.

En cuanto al presupuesto participativo, ha sido utilizado en, al menos, 47 municipios mexicanos de 15 entidades federativas. Aquellos cuyo inicio es reciente, cabe destacar, están realizando programas piloto de presupuesto participativo para evaluar el impacto de este en zonas específicas de una localidad para llevarlo a cabo en todo el territorio municipal.

¹⁵⁸ De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), existen 2,454 municipios y las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Para más información, véase en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Tabla 9: Ejercicios de Presupuesto Participativo realizados a nivel municipal

Estado	Municipio	Implementación	Fechas	Estatus actual	Intensidad y Alcance	Partido Gobernante
Aguascalientes	Aguascalientes	Municipal	2012	Inactivo	Bajo	PRI-PVEM-PNA
Chiapas	Palenque	Municipal	2015	Inactivo	Bajo	PRD-PT-MC
Chihuahua	Chihuahua	Municipal	2019- A la fecha	Activo	Bajo	PAN
Coahuila	Saltillo	Municipal	2014	Inactivo	Muy Bajo	PAN
Ciudad de México	En las 16 alcaldías	CDMX	2011- A la fecha	Activo	Media	Diversos
	Tlalpan	Delegación	2001-2003	Inactivo	Media	PAN
	Miguel Hidalgo	Delegación	2001-2005	Inactivo	Muy Bajo	PAN
	Cuauhtémoc	Delegación	2001	Inactivo	Media	PRD
	Iztapalapa	Delegación	2010	Inactivo	Media	PRD
Durango	Estado	Estatad	2004-2009	Inactivo	Muy Bajo	PRI
Estado de México	Ecatepec de Morelos	Municipal	2006-2009	Inactivo	Media	PRD
	Tlalnepantla	Municipal	2014-2015	Inactivo	Media	PRI
	Naucalpan	Municipal	2014	Inactivo	Bajo	PRI
Hidalgo	Mineral de la Reforma	Municipal	2014	Inactivo	Muy Bajo	PRI
Jalisco	Acatlán de Juárez	Municipal	2016 – A la fecha	Activo	Media	MC
	Cihuatlán	Municipal	2016 – A la fecha	Activo	Media	MC (2015-2018) PRD (2018 -2021)
	Cuquío	Municipal	1993-2002	Inactivo	Alto	PRD (1992-2003)
	Guadalajara	Municipal	2013 2016 – A la fecha	Activo	Media	PRI (2012-2015) MC (2015-2021)
	Juanacatlán	Municipal	2016 – A la fecha	Activo	Media	MC (2015-2021)
	La Barca	Municipal	2013	Inactivo	Bajo	PAN
	Lagos de Moreno	Municipal	2013	Inactivo	Media	PRI-PVEM
	Tepatitlán de Morelos	Municipal	2013	Inactivo	Media	PAN
	Tlaquepaque	Municipal	2010-2012 2016 – A la fecha	Activo	Media	PRI-PNA (2009-2012) MC (2015-2018) PAN-PRD-MC (2018-2021)
	Tlajomulco	Municipal	2011 – A la fecha	Activo	Media	PRD-PT (2009-2012) PT-MC (2012-2015) MC (2015-2021)
	Zapopan	Municipal	2016 – A la fecha	Activo	Media	MC (2015-2021)

	Tonalá	Municipal	2016 – A la fecha	Activo	Bajo	PRI (2015-2018) PAN-PRD-MC (2018-2021)
	Zacoalco	Municipal	2016 – A la fecha	Activo	Media	MC (2015-2018) PRI (2018-2021)
	Zapotlán	Municipal	2016 – A la fecha	Activo	Media	PRD (2015-2018) PVEM (2018-2021)
	Puerto Vallarta	Municipal	2013 – A la fecha	Activo	Media	PT-MC (2012-2015) MC (2015-2021)
	Etzatlán	Municipal	2013-2014	Inactivo	Media	PAN
Michoacán	Con indígenas y zonas rurales	Estatal	2009-2011	Inactivo	Media	PRD
	Numarán	Municipal	2013	Inactivo	Media	PRD
Nayarit	Tepic	Municipal	1970-1972 2013 – A la fecha	Activo	Media	PPS (1970-1972) PRI-PVEM-PNA (2011-2014) PAN (2014-2017) PAN-PRD-PT-PRS (2017-2020)
	Estado	Estatal	2020 – A la fecha	Activo	N/A	PAN
Nuevo León	San Pedro Garza García	Municipal	2003-2009 2012-2015 2018- A la fecha	Inactivo	Media	PRI-PVEM-FC-PLM (2003-2006) PAN (2006-2009) PAN (2012-2015) Independiente (2018-2021)
	Santa Catarina	Municipal	1997-2000 2007-2011	Inactivo	Media	PAN (1997-2000) PAN (2006-2012)
Puebla	San Pedro Cholula	Municipal	2014- A la fecha	Activo	Media	PAN-PRD-PNA-MC (2014-2018) MORENA (2018-2021)
	Puebla	Municipal	2011-2012 2015- A la fecha	Activo	Media	PAN (2011-2018) MORENA (2018-2021)
Quintana Roo	Solidaridad	Municipal	2009-2011	Inactivo	Bajo	PRI-PVEM-PNA
Sonora	Por el Estado en los municipios	Estatal	2013	Inactivo	Bajo	PAN

Fuente: Elaboración propia de datos actualizados con base en García Bátiz y Téllez Arana, *op. cit.*, p. 11.

Como es posible observar en la anterior tabla, hasta la fecha de la presente investigación, cinco entidades han practicado el presupuesto participativo a nivel estatal. No obstante, el único que se ha realizado en el total de los municipios o demarcaciones territoriales que compone a dicha entidad ha sido el otrora Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Mientras tanto, los casos de Durango, Michoacán y Sonora representan un modelo *sui generis* de presupuesto participativo dedicado únicamente a la población indígena o vulnerable. En el Estado de Nayarit, por otro lado, se encontraba en las primeras fases de análisis de temas y proyectos ciudadanos al momento de la realización de la investigación.

Por otro lado, sin contar estas experiencias, se encuentran 47 municipios o alcaldías que han realizado el presupuesto participativo. La Ciudad de México (16) y el Estado de Jalisco (16) tienen la mayor cantidad de experiencias realizadas mientras que Quintana Roo, Michoacán, Hidalgo, Coahuila, Chihuahua, Chiapas y Aguascalientes apenas cuentan con una sola experiencia.

La hipótesis señalada sobre el crecimiento lento pero progresivo del caso mexicano en la aplicación del presupuesto participativo es posible verificarla con el apartado de las fechas de realización. La gran mayoría de estos ejercicios nacen durante la segunda década de la presente centuria como un método innovador y que ha tenido mayor repercusión en el debate público y político.

Las propias experiencias de los municipios de Nuevo León, del Estado de México y de las delegaciones del entonces Distrito Federal han sido referencias obligadas para el análisis y proceso legislativo al interior de las entidades federativas. Esto es posible observarlo al analizar las diversas iniciativas y proyectos de ley generados por los legisladores locales.

Mientras tanto, de los 47 municipios y/o alcaldías que han experimentado el ejercicio de presupuesto participativo, 32 casos siguen estando vigentes. Estos se concentran en la Ciudad de México y el Estado de Jalisco que han contemplado programas de implementación anual regulados desde al ámbito constitucional hasta las leyes programáticas municipales o de las alcaldías.

No obstante, los casos en que se encuentran inactivos los procesos de presupuesto participativo siguieron una serie de condiciones negativas previas que dieron pauta a la no continuidad de este. Entre ellas, la falta de regulación, la insuficiencia de recursos públicos y los cambios políticos de administración derivaron en dicha discontinuidad.

Por otro lado, en cuanto al rubro de la intensidad¹⁵⁹ y el alcance¹⁶⁰, es posible observar que la mayor parte de los casos se concentran en una intensidad y alcance medio. Los casos de Jalisco, Ciudad de México, Estado de México, Puebla y Nuevo León son aquellos que representan, en mayor medida, esta tendencia organizativa.

Fundamentalmente, la organización de estos esquemas medios consiste en que la ciudadanía puede participar en el presupuesto participativo a través del pago de los impuestos municipales (Jalisco y Puebla) y existe un escaso nivel de articulación y deliberación entre los actores gubernamentales y la ciudadanía (Ciudad de México, Estado de México y Nuevo León).

Los casos que están catalogados como bajos y muy bajos son consistentes con las condiciones previas negativas. Específicamente, se trata de casos donde

¹⁵⁹ Son aquellos criterios referentes a la aplicación del presupuesto participativo en cuanto al ámbito (territorial o temático), la incorporación de sectores marginados, de grupos de la sociedad civil, los órganos de representación social y el grado de discusión y deliberación entre la ciudadanía y el gobierno.

¹⁶⁰ Son aquellos elementos referentes al grado de vinculatoriedad de las decisiones de los ciudadanos y al involucramiento de estos en las distintas fases de definición, diseño, aplicación y evaluación de los programas y proyectos ganadores realizados por el gobierno local.

se establece que las instituciones gubernamentales promueven una agenda y la convocatoria sin un amplio margen para la discusión y deliberación de los ciudadanos, en lo individual o en grupos ciudadanos.

Con excepción de los municipios de Chihuahua y Tonalá, todos los demás se encuentran inactivos. Los casos de Durango, Hidalgo, Coahuila, Sonora y los ejercicios embrionarios de la alcaldía Miguel Hidalgo representan la anterior descripción y que, de hecho, no tuvieron gran alcance temporal de aplicación del mecanismo.

Por último, cabe mencionar que muchos de los casos de presupuesto participativo estatal se encuentran en este rubro. Estos ejercicios, recordando, estaban enfocados a grupos o sectores específicos de la sociedad o a los grupos indígenas, sin los mecanismos necesarios de la deliberación pública necesarios para la consecución de los objetivos propuestos.

Finalmente, el caso de Cuquío, Jalisco, representa el único caso que cuenta con un alto índice de intensidad y alcance debido a la incorporación de esquemas temáticos y territoriales de decisión. Además, como se ha mostrado en anteriores cuartillas, los grupos organizados de los ciudadanos estaban presentes en el CODEMUC en las tareas correspondientes de control y vigilancia de los proyectos a realizar.

Mientras tanto, en cuanto a los partidos políticos gobernantes y promotores del presupuesto participativo, es posible encontrar que diversas tendencias ideológicas y programáticas políticas y partidarias lo han aplicado en varias ocasiones. La mayor parte de los casos (22) han sido realizados por partidos de tendencia de izquierda, focalizados en los Estados de Jalisco, Ciudad de México, Michoacán y Nayarit.

Mientras tanto, las tendencias del centro (13) y de la derecha (14) se concentran en los casos del Estado de México, Nuevo León y Sonora.¹⁶¹ No obstante, el caso de la Ciudad de México es aplicado por diversas tendencias ideológicas o partidarias, a pesar de que el ejercicio del presupuesto participativo tuvo como base la iniciativa de la tendencia de la izquierda.

Se puede señalar, entonces, que el presupuesto participativo en nuestro país ha contribuido al proceso de democratización de la vida pública de diversas comunidades y que, sin embargo, encuentra una serie de déficits para su desarrollo y continuidad. Estas dificultades residen en diversos factores que corresponden a la acción institucional y de los ciudadanos en general.

El presupuesto participativo mexicano, a pesar de su progresivo avance institucional, enfrenta ...

“...una baja densidad institucional participativa, una centralización en el manejo de los recursos financieros, un sistema electoral que da incentivos para su aparición, pero ninguno para su continuidad y una notable ausencia de sectores sociales interesados por promoverlos... (los ejercicios) ...no procuran ser representativos, ni inclusivos ni distributivos, no trascienden la decisión y no muestran intenciones de aprendizaje...”¹⁶²

Derivado de lo anterior, es posible comprender que el ejercicio del presupuesto participativo mexicano comprende la democratización de las decisiones públicas pero cuya práctica institucional no ha generado, como en otros casos latinoamericanos, un proceso continuo de mejores prácticas administrativas y de participación ciudadana inclusiva e influyente.

¹⁶¹ La contabilidad de los casos incluye los periodos de interrupción y cambio de gobierno expresados en la tabla de análisis número 7, por lo tanto, se debe leer como aquellas ocasiones en que determina tendencia partidaria en el gobierno ha aplicado el presupuesto participativo.

¹⁶² García Bátiz y Téllez Arana, *op. cit.*, p. 21.

2.6.- Conclusión

El presupuesto participativo, como un mecanismo de la democracia participativa, ha sido instrumentado en todas las regiones del mundo a partir de la experiencia de Porto Alegre. Cada una de las 11,690 a 11,825 experiencias contabilizadas establece un modelo y esquema propio, correspondiente a su entorno político, económico, social y cultural.

La difusión, promoción y consolidación actual de este mecanismo se ha debido, en buena medida, a que ha contribuido a la satisfacción de las demandas sociales a través de un ejercicio gubernamental más transparente. Del lado de los ciudadanos, este proceso reafirma el compromiso cívico de estos como actores activos de la vida pública de sus comunidades.

No obstante, de igual manera, esta serie de aspectos positivos dependen de la configuración y el diseño institucional del procedimiento. De ahí que cada experiencia, con sus objetivos y condiciones particulares, cuente con un modelo operativo *ah hoc* para alcanzar resultados óptimos de los factores anteriormente mencionados.

Es en este sentido que, tras observar las diversas tendencias procedimentales alrededor del mundo éstas giran en torno al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), la creación de grupos de trabajo interdisciplinarios, la asesoría de ONG's y asociaciones civiles e impulsar modelos de participación al interior de las escuelas.

Para el caso latinoamericano, estas tendencias no son la excepción. A pesar de ello y de la valoración positiva que se tiene de este como un instrumento efectivo en la gestión pública gubernamental, existen diversos

obstáculos de carácter político-administrativo que inciden en el grado de eficacia del presupuesto participativo.

Estos factores han dado por resultado un rumbo incierto sobre el futuro del mecanismo en la región más cercana al caso mexicano. Al no establecer una inferencia definitiva, conviene un acercamiento más profundo a los casos particulares de los países y de las provincias o entidades federativas que los conforman.

Todo lo anterior ha impactado en la conformación, construcción y operación de los presupuestos participativos mexicanos. Los casos de la Ciudad de México y el Estado de Jalisco representan los modelos avanzados del mecanismo con la inclusión de algunas de las tendencias actuales en el mundo y ser, de hecho, los procesos más longevos y continuos en el país.

Con todo ello, al igual que al interior de los países latinoamericanos, se observaron diversos déficits para su desarrollo y continuidad. Aunado a la propia debilidad financiera y organizacional de los municipios, el presupuesto participativo depende de la voluntad política de los alcaldes y de una ciudadanía que, históricamente, no cuenta con una tradición de participación continua.

A diferencia de otros casos, en nuestro país el presupuesto participativo se desenvuelve, además, en diversos anclajes legales, políticos y programáticos que dan pie a ejercicios poco inclusivos, distributivos y representativos de la sociedad en su conjunto.

De ello se desprende que, a pesar de ser lento pero constante su instrumentación, cuenta con diversas barreras que, de hecho, están presentes en nuestro estudio de caso y cuyo análisis se concentra en el siguiente y último capítulo de la presente investigación.

CAPÍTULO 3: El diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades, resultados e inferencias programáticas

3.1.- Introducción

La diversidad de diseños metodológicos, reglamentación, objetivos y actores participantes en el ejercicio del presupuesto participativo, tras observar el caso subnacional mexicano, implica la necesidad de realizar un estudio más puntual sobre los casos particulares. En este sentido, la Ciudad de México es el objeto de estudio del presente capítulo y de la investigación en general.

Como tal, en la Ciudad de México, con diversos antecedentes en algunas delegaciones del otrora Distrito Federal, el presupuesto participativo se constituyó legalmente como un mecanismo de participación ciudadana en el mes de mayo de 2010. No obstante, desde entonces, se han realizado diez consultas ciudadanas con un bajo promedio de participación anual del 4.77%.

Es en este sentido que el objetivo del presente capítulo será abordar aquellos elementos estructurales del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México que alientan a que la ciudadanía tenga un bajo interés en participar en las diferentes etapas que conforman a la consulta ciudadana.

Para la consecución de dicho objetivo, la pregunta guía que orienta al presente capítulo es: *¿El diseño institucional es un factor que propicia la baja participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México y, si es así, de qué forma se expresa dicho diseño que alienta a esta serie de resultados?*

El presente capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos se realiza un análisis evolutivo, histórico y comparativo del diseño institucional de la participación ciudadana en el otrora Distrito Federal; en este, se hace referencia a los procesos políticos que motivaron a la adopción de los mecanismos de participación ciudadana y su desenvolvimiento programático.

En el segundo apartado, se realiza un análisis comparativo legal de la regulación existente del presupuesto participativo en la Ciudad de México a lo largo del periodo 2010-2020, tomando en cuenta aquellos antecedentes que dieron pauta a su implementación o reforma. Esto permitirá dar un acercamiento general del funcionamiento del presupuesto participativo.

Mientras tanto, en el tercer apartado consistirá en dar a conocer la dinámica de resultados generados de los ejercicios del presupuesto participativo. La presentación y explicación de estos será a través del análisis de siete tópicos analíticos comparativos que permitirá al lector comprender la evolución y desarrollo de este proceso deliberativo.

Por otro lado, en el cuarto apartado, se analizará el caso de estudio planteado con base en la tipología del diseño institucional del presupuesto participativo de Cabannes. Este se dividirá en cuatro subapartados, correspondientes a los cuatro rubros analíticos de dicho esquema y que permitirán dar un acercamiento específico sobre su funcionamiento.

Finalmente, con base en todo lo anterior, permitirá la realización de una serie de inferencias sobre el estatus que guarda el presupuesto participativo en la Ciudad de México. Dicho precepto que se desarrollará como nexo analítico en las conclusiones donde se corroborará la validez o invalidez de las hipótesis planteadas para el desarrollo de la presente investigación.

3.2.- El origen y desarrollo del diseño institucional de la participación ciudadana en la Ciudad de México

El origen y desarrollo del presupuesto participativo en la capital del país se debe circunscribir al proceso de democratización e impulso de la participación ciudadana iniciado en la década de los años setenta. Estos procesos de apertura política se debieron, en buena medida, tras los sucesos del movimiento estudiantil del año de 1968.

Un ejemplo de ello fue la creación de las juntas vecinales en el año de 1970 y su reglamento de integración en 1972. No obstante, estas incipientes estructuras fueron poco útiles como órganos de interacción ciudadana y, más bien, se convirtieron en núcleos comunicacionales o "...articulaciones con fines de promoción electoral..."¹⁶³ del partido gobernante.

Posteriormente, como parte de la reforma político-electoral de 1977, el otrora Distrito Federal accedió a tres mecanismos: el derecho a la información, el referéndum y el plebiscito. Aunado a ello, además de las juntas vecinales y de los consejos consultivos¹⁶⁴, se incorporaron las asociaciones de residentes y los comités de manzana.

En cuanto a las figuras del referéndum y el plebiscito, entre 1982 y 1983 se introducen reformas al art. 73 constitucional para dar pauta a su regulación, la cual, no se realizó. De hecho, estas figuras nunca se aplicaron en la Ciudad

¹⁶³ Martínez Assad, Carlos, "Las (e) lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal", en *Las Elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, Instituto Electoral del Distrito Federal – Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005, p. 375.

¹⁶⁴ Fue una figura institucional de participación ciudadana creada en 1928 tras la supresión del régimen municipal en la capital del país. Siendo una figura de carácter gremial, era "...un organismo de representantes políticamente designados con el propósito oficial de "auxiliar" al regente de la ciudad de México..." donde influían los líderes del entonces Partido Nacional Revolucionario y era un medio de control sobre los sectores más problemáticos en la capital. Véase más en: David, Diane E., "La gobernación en la ciudad de México y el avance hacia el corporativismo, 1929-1943", en *El leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 104.

de México y fueron suprimidas con el nuevo marco legal electoral de la reforma político-electoral de 1986.¹⁶⁵

En cuanto a las figuras de representación social, carecieron de relevancia por parte de las autoridades centrales y de la propia ciudadanía. A pesar de ser instancias que recogían las demandas ciudadanas para ser presentadas a su delegado, no contaban con el apoyo burocrático gubernamental, aunado al hecho de ser sujetos incapaces “...de ejecución y propuestas... (por lo cual) ...fueron marginados por los delegados”.¹⁶⁶

El punto de quiebre en la historia de la participación ciudadana en la capital del país surgió tras los terremotos del mes de septiembre de 1985. La organización social y ciudadana en apoyo a las víctimas se sintetizó en el surgimiento del Movimiento Urbano Popular. Fue un movimiento de base urbana sobre la demanda de viviendas y mejores condiciones de vida social.

Tras este hecho y la creciente desconfianza que la ciudadanía tenía hacia el gobierno federal, surgió la reforma político-electoral de 1986. En ella, la participación ciudadana se concentró en la elección de la nueva Asamblea de Representantes, cuya función era “...formular recomendaciones e iniciativas, sin vínculo obligatorio, acerca de los programas urbanos y administrativos”.¹⁶⁷

El centralismo político de la administración del Distrito Federal mostró, como expresión fundamental, su inoperancia tras los resultados de la elección presidencial de 1988. El siguiente gráfico expresa únicamente el resultado de

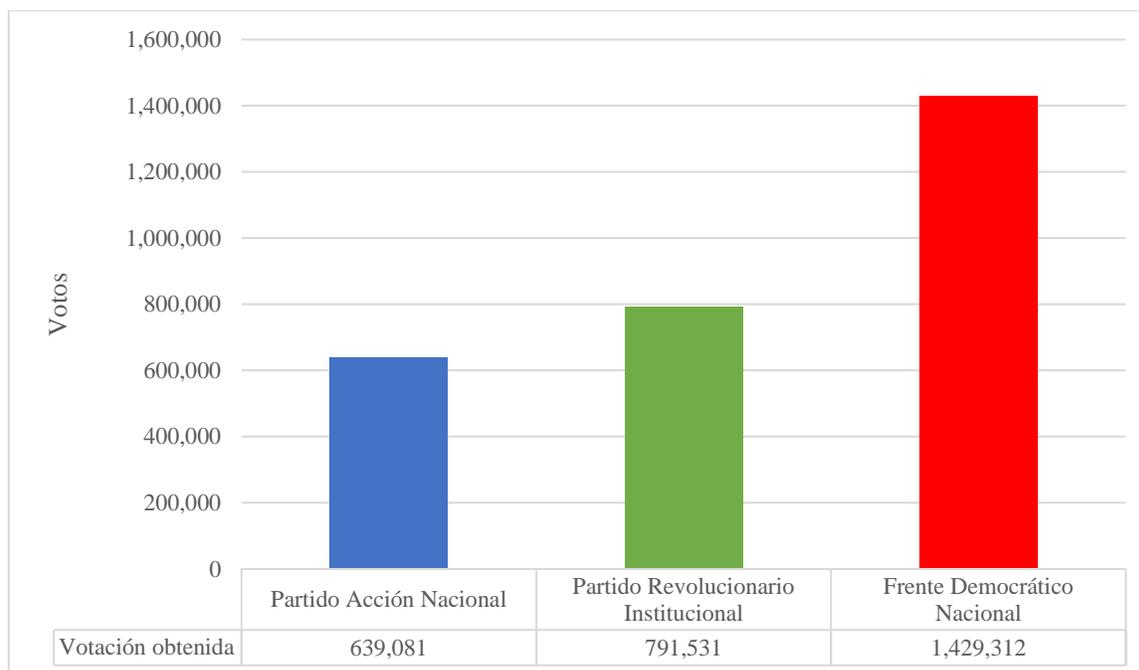
¹⁶⁵ Mellado Hernández, Roberto, “Breve historia política y jurídica de la participación ciudadana en el Distrito Federal (1920-1993)”, en *La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma*, Tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 47.

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 43.

¹⁶⁷ Martínez Assad, *op. cit.*, p. 381.

dicha elección en el Distrito Federal, lo cual, motivó al gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari a tomar medidas en la materia.

Gráfico 9: Resultados de la elección presidencial de 1988 en el Distrito Federal



Fuente: Valdés Vega, María Eugenia, “Distrito Federal”, en *1994: las elecciones en los estados*, Vol. I, Diario “La Jornada” y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1994, p. 249.

Tras esta votación, donde el PRI obtuvo un porcentaje de votos cercano al 27%, siguieron los procesos de elección o renovación de los órganos de representación social con el mismo modelo operativo clientelar del partido gobernante¹⁶⁸ y dio pauta al mismo desinterés ciudadano para participar en dichos procesos durante 1989.

¹⁶⁸ El clientelismo político puede ser concebido como “...el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos...” y se caracteriza, fundamentalmente, por ser una relación asimétrica entre socios, existiendo reciprocidad en el intercambio, dependencia mutua, carácter personal, informalidad y voluntad limitada. Para el análisis de sus distintas acepciones, véase en: Schröter, Barbara, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LXXII, Núm. 1, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, pp. 141-175.

El cambio institucional del modelo centralista de toma de decisiones públicas empezó a operar durante la administración del regente Manuel Camacho Solís. Entre el mes de octubre de 1992 y el mes de enero de 1993, se realizaron diversas mesas de consulta sobre los temas torales¹⁶⁹ que constituirían una potencial reforma política para la capital del país.

A la par de este acercamiento institucional, el cual se caracterizó por la falta de acuerdos entre los partidos políticos participantes, un grupo de quinientos ciudadanos y nueve asambleístas locales convocaron a una consulta popular bajo el esquema del plebiscito.¹⁷⁰ Esta consulta fue realizada el día 21 de marzo de 1993 sin tener carácter legal vinculatorio.

No obstante, los resultados expresados incidieron en la agenda pública y política de entonces. En la siguiente tabla expresa las preguntas realizadas en la consulta y sus resultados que influyeron, de manera limitada, en la presentación de la reforma política de la capital del país en el mes de abril de 1993 por parte del regente Camacho Solís ante la Asamblea de Representantes del D.F.

Como tal, fue la reforma política-electoral de 1993 que dio pauta para el incipiente proceso de participación ciudadana electoral y a través de diversos mecanismos regulados. Además de la elección del jefe de gobierno, el otorgamiento de la facultad legislativa a la ARDF y una mayor autonomía de los delegados, se introducen aspectos torales sobre la incidencia ciudadana.

¹⁶⁹ Estos temas torales generales, por los cuales, se desarrollaron las audiencias públicas fueron: a) formas de gobierno y derechos ciudadanos, b) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, c) hacienda pública, aspectos financieros y económicos del DF y d) procuración y administración de justicia. Véase más en: Martínez Assad, *op. cit.*, p. 382.

¹⁷⁰ La consulta tenía dos objetivos fundamentales: “destrabar las posiciones encontradas de los partidos políticos, y sacar la discusión sobre la reforma capitalina del ámbito de las cúpulas políticas para llevarla al de los ciudadanos en la calle”. Véase en: Peschard, Jacqueline, “La reforma política del Distrito Federal”, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones de la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, México, 1993, p. 244.

Tabla 10: Resultados del Plebiscito del 21 de marzo de 1993

Pregunta	Sí	No
¿Está usted de acuerdo con que el D.F. se convierta en un Estado de la Federación?	66.87%	30.28%
¿Está usted de acuerdo con que los Gobernantes sean elegidos por voto universal y secreto?	84.80%	12.91%
¿Está usted de acuerdo con que el DF cuente con poder legislativo propio?	84.28%	13.18%
*Participación: 331, 367 ciudadanos (% no disponible)		

*Es menester recordar que dicho proceso no contó con una lista nominal de electores, por lo cual, no es posible establecer un porcentaje de participación.

Fuente: Martínez Assad, *op. cit.*, p. 384.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 1994 abrió la posibilidad para que la ARDF pudiera legislar sobre distintos asuntos de orden público. Este aspecto, considerado esencial en un proceso de descentralización de la toma de decisiones, incidió en la creación de leyes regulatorias de los mecanismos de la participación ciudadana.

Desde el año de 1995, cuando se creó la primera ley de participación ciudadana en la capital del país, han existido cuatro diferentes normatividades. Esta serie de cambios legales se explica, en buena medida, frente al proceso de cambios políticos emanados en la representación política derivado de los procesos electorales de elección de jefe de gobierno, asambleístas y alcaldes.

En las siguientes tablas reflejan dichos cambios de diseño institucional en los mecanismos de participación ciudadana. La adopción del presupuesto participativo, entonces, se confina al análisis histórico-político reciente de la capital mexicana, a la creciente demanda de mayor incidencia ciudadana y a la influencia y aceptación del uso del presupuesto participativo en el mundo.

Tabla 11: Diseño institucional de la participación ciudadana en el Distrito Federal (1995-1998)

<i>Ley de P.C.</i>	<i>Composición política local mayoritaria</i>	<i>Instrumentos regulados</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Tiempo de aplicación</i>	<i>Tipo de decisión</i>
1995	Periodo: 1994-1997 Departamento del Distrito Federal (DDF): Partido Revolucionario Institucional (PRI) (por designación del ejecutivo local) Asamblea de Representantes del Distrito Federal: PRI (38 de 66 escaños) Delegados: designados por el regente del DDF.	Consejos de ciudadanos	Autoridades delegacionales Ciudadanía (individual u organizada a través de los órganos de representación social y sectores productivos locales)	Cada 3 años	No vinculante
		Audiencia pública		Indeterminado	No vinculante
		Difusión pública		Indeterminado	N/A
		Colaboración ciudadana		Indeterminado	N/A
		Consulta vecinal		Indeterminado	No vinculante
		Quejas y denuncias		Indeterminado	No vinculante
		Recorridos del delegado		Indeterminado	N/A
		Órganos de Rep. vecinal		Cada 3 años	No vinculante

Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del año de 1995.

Tabla 12: Diseño institucional de la participación ciudadana en el Distrito Federal (1998-2004)

<i>Ley de P.C.</i>	<i>Composición política local mayoritaria</i>	<i>Instrumentos regulados</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Tiempo de aplicación</i>	<i>Tipo de decisión</i>
1998	Periodo: 1997-2000 Gobierno del Distrito Federal (GDF): Partido de la Revolución Democrática (PRD) Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF): PRD (38 de 66 escaños)	Plebiscito	Jefatura de Gobierno del Distrito Federal Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Indeterminado	Vinculante
		Referéndum		Indeterminado	No vinculante
		Iniciativa popular		Indeterminado	N/A
		Consulta vecinal		Indeterminado	No vinculante
		Colaboración vecinal		Indeterminado	N/A
	Periodo: 2000-2003 Gobierno del Distrito Federal: PRD Asamblea Legislativa del Distrito Federal: PRD (22 de 66 escaños) Delegados: Alianza Por México (10 de 16 delegaciones)	U. de quejas y denuncias	Autoridades de la demarcación territorial (delegaciones) Instituto Electoral del Distrito Federal Ciudadanía (Individual u organizada a través de los comités vecinales de colonias, pueblos, barrios y unidades habitacionales)	Indeterminado	N/A
		Difusión pública		Indeterminado	N/A
		Audiencia pública		Indeterminado	N/A
		Recorridos del delegado		Indeterminado	N/A
				Indeterminado	N/A

Nota: La Alianza por México se conformó del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS).

Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998.

Tabla 13: Diseño institucional de la participación ciudadana en el Distrito Federal (1994-2019)

<i>Ley de P.C.</i>	<i>Composición política local mayoritaria</i>	<i>Instrumentos regulados</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Tiempo de aplicación***</i>	<i>Tipo de decisión</i>
2004*	Periodo: 2003-2006 Gobierno del Distrito Federal: PRD	Plebiscito	Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	Indeterminado	Vinculante
		Referéndum		1 vez al año	No vinculante
		Iniciativa popular		Indeterminado	N/A
	Asamblea Legislativa del Distrito Federal: PRD (37 de 66 escaños)	Consulta ciudadana	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Indeterminado	N/A
		Colaboración ciudadana		Indeterminado	N/A
		Rendición de cuentas		Indeterminado	N/A
	Delegados: PRD (13 de 16 delegaciones)	Difusión pública	Instituto Electoral del Distrito Federal	Indeterminado	N/A
		Red contralorías ciudadanas		Indeterminado	N/A
		Audiencia pública		Indeterminado	N/A
	Periodo: 2006-2009 GDF: PRD ALDF: PRD (34 de 66 escaños)	Recorridos del delegado	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Indeterminado	N/A
		Organizaciones ciudadanas		Indeterminado	N/A
		Presupuesto Participativo		Indeterminado	N/A
	Periodo: 2009-2012 GDF: PRD	Asamblea Ciudadana	Autoridades delegacionales	Indeterminado	N/A
Ciudadanía (Individual u organizada a través de los órganos de representación social y ciudadana reconocidos en la LPCDF)				Indeterminado	N/A
			Presupuesto Participativo	Anual	N/A
			Asamblea Ciudadana	Al menos, cada 3 meses	No vinculante

(Continuación)	<p>ALDF: PRD (30 de 66 escaños) Delegados: PRD (12 de 16 delegaciones)</p> <p>Periodo: 2012-2015 GDF: PRD ALDF: PRD (32 de 66 escaños) Delegados: Movimiento Progresista** (14 de 16 delegaciones)</p> <p>Periodo: 2015-2018 GDF: PRD ALDF: Movimiento de Regeneración Nacional-MORENA (20 de 66 escaños) Delegados: PRD (6 de 16 delegaciones)</p>	(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)
----------------	---	----------------	----------------	----------------	----------------

Notas:

*Incluyen sus distintas modificaciones legales a lo largo de su tiempo de aplicación.

**La alianza “Movimiento Progresista” se conformó con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC).

***En cuanto a los órganos de representación social mencionados, se hace referencia al periodo de su gestión y la realización de su elección.

Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004 y sus diversas modificaciones.

Tabla 14: Diseño institucional de la participación ciudadana en la Ciudad de México (2019-actual)

<i>Ley de P.C.</i>	<i>Composición política local mayoritaria</i>	<i>Instrumentos regulados</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Tiempo de aplicación</i>	<i>Tipo de decisión</i>
2019	<p>Periodo: 2018-2021</p> <p>Gobierno de la Ciudad de México: MORENA</p> <p>Congreso de la Ciudad de México: MORENA (34 de 66 escaños)</p> <p>Alcaldías: MORENA (11 de 16 gobiernos de las demarcaciones territoriales)</p>	Iniciativa ciudadana	Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México	Indeterminado	N/A
		Referéndum		Indeterminado	Vinculante
		Plebiscito		Indeterminado	Vinculante
		Consulta ciudadana	Congreso de la Ciudad de México	Indeterminado	Vinculante
		Consulta popular		Indeterminado	Vinculante
		Revocación del mandato	Autoridades de las Alcaldías	Transcurrida la mitad del mandato	Vinculante
		Colaboración ciudadana	Instituto Electoral de la Ciudad de México	Indeterminado	N/A
		Asamblea ciudadana		Indeterminado	No vinculante
		Comités de Participación comunitaria	Tribunal Electoral de la Ciudad de México	Cada 3 años	N/A
		Organizaciones ciudadanas	Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México	Indeterminado	N/A
		Coord. Participación comunitaria		Trimestral	N/A
		Presupuesto participativo		Anual	N/A
		Audiencia pública	La Sala Constitucional de la Ciudad de México	Indeterminado	N/A
		Consulta pública		Indeterminado	N/A
		Difusión pública y rendición de cuentas	Ciudadanía (Individual u organizada a través de las OSC's y los órganos de representación social y ciudadana reconocidos en la LPCCDMX)	Indeterminado	N/A
		Observatorios ciudadanos		Indeterminado	N/A
Recorridos barriales	Indeterminado	N/A			
Red de contralorías ciudadanas	Indeterminado	N/A			
Silla ciudadana	Indeterminado	N/A			

Fuente: Elaboración propia con base en lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 2019.

Como fue posible observar en las anteriores tablas, han existido cuatro diferentes normativas que regulan la participación ciudadana institucionalizada en la capital del país. De hecho, fue la emanada en 2004 la que tuvo mayor duración en el tiempo, a través de sus distintas modificaciones legales, con quince años de vigencia hasta la promulgación de la LPCCDMX.

Todo lo anterior, cabe mencionar, que se circunscribe al proceso de transición democrática local. La composición política mayoritaria influyó en la concepción cuantitativa y cualitativa de los instrumentos mencionados que, como ejemplo, pasó de ocho en 1995 a diecinueve en la actualidad, con menores esquemas de control, por lo menos legalmente hablando, de las autoridades.

Además, es posible observar que, dentro de los ocho periodos gubernamentales observados, sólo uno se caracterizó por tener gobiernos de distinto orden partidista mayoritario. El periodo de 2015 a 2018 reflejó el paso transicional de apoyo a los partidos de izquierda, es decir, del Partido de la Revolución Democrática al Movimiento de Regeneración Nacional.

Mientras tanto, a lo largo de los periodos analizados y con sus distintas funciones, atribuciones y obligaciones, han sido los instrumentos de la audiencia pública, difusión pública y la colaboración ciudadana los que han estado en cada una de las normas regulatorias. Después de ello, le siguen el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular en 3 de las 4 leyes analizadas.

Aunado a ello, se fueron creando con el paso de los años distintos mecanismos más enfocados a la participación intracomunitaria. De solamente tener a los consejos de los ciudadanos en 1995 se pasó a tener cinco en la actualidad: la asamblea ciudadana, los comités y la coordinación de participación comunitaria, las organizaciones ciudadanas y los observatorios.

A pesar del número de mecanismos regulados, cabe decir que la gran mayoría de estos mecanismos han sido poco o nulamente aplicados. Además de las elecciones de los órganos de participación social que están contemplados en cada ley, sólo se ha realizado un ejercicio de plebiscito en el año del 2002¹⁷¹ y se han realizado diversas iniciativas populares que no han tenido éxito en su análisis legislativo.¹⁷²

Además, el nivel de participación en estos ejercicios tendió a ser baja en comparación con la cantidad de ciudadanos que estaban en posibilidad de participar en la misma. El presupuesto participativo, siendo el mecanismo más aplicado en la capital, no ha estado exento de dicho fenómeno y que implica, de hecho, una reflexión sobre el marco jurídico sobre el cual opera.

Por otro lado, es posible observar que se han ampliado la cantidad de actores participantes en cada uno de los procesos deliberativos. Mientras que en 1995 sólo se contemplaba la participación de las autoridades delegaciones y la ciudadana, en la actualidad implica una coordinación entre los tres poderes locales, los órganos autónomos y la ciudadana en general.

Este cambio se empezó a generar con la promulgación de la ley del año de 1998 hasta que en la norma del 2019 se incorpora, formalmente, el poder judicial y los órganos de control de cuenta pública. En sí, es posible aseverar que ha existido una concepción e involucración institucional de actores del

¹⁷¹ El 22 de septiembre de 2002 se realizó el ejercicio de plebiscito en el Distrito Federal para decidir sobre la construcción de un segundo piso sobre las vialidades Viaducto y Periférico. La participación en dicho proceso fue del 6.64% de la lista nominal de electores, con lo cual, dicho resultado, que fue aprobatorio a su construcción, no fue vinculatorio de acuerdo con lo estipulado en la LPCDF de 1998. Véase más en: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Plebiscito 2002*, IEDF, México, 2003, 126 pp.

¹⁷² Un ejemplo de ello fueron las iniciativas ciudadanas presentadas en 2007 para crear una Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal y en 2008 para reformar las Leyes en materia de protección a la salud de los no fumadores. Estos proyectos, en su momento, quedaron en el análisis de comisiones y no fueron votados en el pleno.

quehacer local más completa y compleja de la participación ciudadana, en general, en la capital del país.

En otro orden de ideas, la gran mayoría de los mecanismos que contemplan estas normatividades se puede aplicar en cualquier momento. Sólo en lo que respecta a la elección de los órganos de representación social, las asambleas ciudadanas, el referéndum, el presupuesto participativo y la revocación del mandato tuvieron y/o tienen un periodo de tiempo establecido.

Un mayor control sobre su periodo de aplicación se da con la normatividad del año de 2019. Un ejemplo de ello es lo establecido para la revocación del mandato, los Comités de Participación Comunitaria, la Coordinadora de Participación Comunitaria y el presupuesto participativo; estos tres últimos cuentan con un mayor despliegue de actividades cotidianas.

Aunado a ello, es importante mencionar que la aplicación de estos mecanismos, con la excepción del presupuesto participativo y de las asambleas ciudadanas, no se aplicaban durante los años donde se desarrollaban elecciones federales o locales. Con el andamiaje legal actual, los mecanismos de consulta ciudadana no se pueden realizarse en años electorales.

Históricamente han sido pocos los mecanismos que, de manera explícita, establecen o no vinculatoriedad decisional. Fundamentalmente, se centra en la aplicación de los mecanismos tradicionales como son el plebiscito, el referéndum, la consulta popular o ciudadana y la revocación del mandato quienes cuentan con dicha posibilidad legal.

Los medios que implican la interacción intrasocietal, de quejas y denuncias y de observación pública no tienen un estatus fijo. El presupuesto participativo, como tal, no establece algún aspecto vinculatorio y, de hecho,

puede mencionarse que no es vinculatorio frente a las diversas etapas procesales que serán expresadas en el siguiente apartado.

En términos generales, es posible observar que la construcción del andamiaje institucional en materia de participación ciudadana ha sido gradual y, de hecho, forma parte de la historia reciente de la transición política que ha vivido la ciudad desde la década de los años setenta. El presupuesto participativo entra, de hecho, en esta estructura institucional participativa.

Con base en ello, se establece que han ido creciendo, cuantitativa y cualitativamente, los mecanismos de participación ciudadana con un mayor involucramiento de los actores de los poderes locales, órganos autónomos y la ciudadanía en general. De hecho, se puede considerar a estos dos últimos entes como los actores primordiales de ello, sin demeritar la importancia de los demás.

No obstante, como se mencionó con anterioridad, el uso de estos mecanismos es escaso y en las experiencias recabadas refleja un bajo interés de la ciudadanía para participar en ellos. Como tal, además de las actividades de los órganos de representación social, sólo han sido el plebiscito, la iniciativa popular y el presupuesto participativo aquellos donde es posible documentar casos realizados.

Todo lo anterior, finalmente, puede reflejar una valoración positiva de la promoción de la participación ciudadana y que, a pesar de ellos, reflejan retos hacia el futuro. Estos retos, consistentes en la propia actuación de los actores involucrados y su impacto en posibles tergiversaciones sobre las metas y objetivos de estos, forman parte de la potencial agenda ciudadana y gubernamental al paso de las diversas administraciones políticas locales.

3.3.- El origen, desarrollo y consolidación del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México

Dentro del análisis previo sobre el andamiaje institucional participativo en la Ciudad de México, se observó la existencia de uno de los mecanismos de participación ciudadana que es, de hecho, el objeto de nuestra investigación. El presupuesto participativo, como tal, fue regulado en el mes de mayo de 2010 en la entonces Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Este mecanismo, cabe recordar, se aplicó con anterioridad en tres delegaciones al proceso constitutivo del mecanismo como es conocido en la actualidad. Cabe señalar que el ejercicio del presupuesto participativo se ha ido modificando con el paso de los años, con lo cual se infiere una constante evolución de su sistema operacional.

Es en este tenor que se vuelve impetuoso analizar el diseño institucional sobre el que opera este mecanismo haciendo un comparativo entre dos ámbitos jurídicos: la normatividad general de la capital del país y las leyes secundarias en la materia. Esto con la finalidad de generar inferencias sobre la misma concepción y desarrollo del mecanismo deliberativo en el caso de estudio planteado.

Con base en lo anterior, se propone la revisión específica de los cambios legales e institucionales generados a partir de la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México y su subsecuente proceso legislativo de adaptación o modificación legal en las normas regulatorias secundarias en la materia de participación ciudadana en el periodo de estudio comprendido en la base introductoria de esta investigación.

3.3.1.- Desarrollo histórico del diseño institucional del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México

El presupuesto participativo, como mecanismo legal de participación ciudadana de aplicación general en la Ciudad de México, surgió el día 27 de abril de 2010, tras su aprobación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y empezó a tener carácter legal el día 27 de mayo de 2010, con su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La concepción general sobre esta figura era, dentro de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa, aquella que podía constituir un avance sobre la vinculatoriedad de las decisiones ciudadanas en el ámbito público. Además, sería un medio para el fortalecimiento de “...la legitimidad de las acciones de gobierno... (y de) ...la propia ciudadanía...”.¹⁷³

Tras su discusión y modificación en el pleno de la Asamblea, la propuesta fue aprobada por unanimidad con 58 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones de los legisladores presentes.¹⁷⁴ Desde entonces, el presupuesto participativo fue aplicado en siete ocasiones entre 2010 y 2016, generando resultados ambivalentes en su aplicación deliberativa y cumplimiento programático.

El mecanismo, desde entonces, ha sido objeto de reflexiones y críticas derivado del diseño institucional con el cual fue operando en estos años. A pesar de constituir un medio que incentivó, inicialmente, la participación de los ciudadanos en las distintas fases del proceso ha sido la actuación institucional

¹⁷³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria celebrada el día 27 de abril de 2010*, ALDF, México, 2010, p. 82.

¹⁷⁴ *Ibid*, p. 144.

de los órganos delegacionales que ha desincentivado a la ciudadanía de participar en el mismo.

El aumento anual de proyectos ganadores no ejecutados por las delegaciones (hoy alcaldías), la ausencia de responsabilidades jurisdiccionales sobre dicho incumplimiento y la carencia de mecanismos efectivos de transparencia sobre el avance y cumplimiento de estos¹⁷⁵ son aquellos comportamientos que han incidido en dicho comportamiento ciudadano.

Esta serie de críticas procedimentales recogidas desde diversos ámbitos del quehacer local, fueron parte del debate legislativo en la asamblea constituyente de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México. Este proceso estuvo enmarcado en la Reforma Política de la Ciudad de México, publicada del 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Este debate constituyente, en primer lugar, tuvo lugar en la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno de dicha asamblea entre los días 10 y 16 de noviembre de 2016. En dicha comisión, se discutieron las siguientes temáticas:

1. Viabilidad del mecanismo en el contexto de la Ciudad de México.
2. El porcentaje destinado a los proyectos de presupuesto participativo.
3. Los rubros o temas de participación en el presupuesto participativo.
4. La inscripción colectiva o individual de proyectos ciudadanos.
5. El uso de las TIC's durante las diversas fases del procedimiento.
6. El papel clientelar de los partidos políticos en el procedimiento.
7. El incumplimiento de las obras ganadoras por parte de las delegaciones.

¹⁷⁵ Contreras, Cintya, “Presupuesto participativo; ejecutar proyectos no es obligatorio”, en *Diario Excelsior*, nota periodística del día 20 de septiembre de 2015 y consultada el día 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/09/20/1046703>

8. El papel de la Contraloría del Distrito Federal en materia de sanciones administrativas, en caso de incumplimiento.
9. La vinculatoriedad de los resultados de la consulta ciudadana.¹⁷⁶

Derivado de dicha discusión parlamentaria, se aprobó un dictamen que modificaba el proyecto constitucional del Jefe de Gobierno. En dicha modificación, se especificó el objetivo y el ámbito de aplicación del presupuesto participativo, por un lado, y un total no menor al 5% de los recursos públicos de las alcaldías para dicho procedimiento, por otro lado.

Posteriormente, al pasar dicho dictamen a su discusión en el pleno de la Asamblea Constituyente, se hizo patente la ausencia de las temáticas planteadas en el seno de la comisión en el proyecto que esta remitió al pleno. El criterio planteado por este fue que se podrían subsanar estas falencias procesales en la elaboración de la ley secundaria en la materia de participación ciudadana.

A pesar de ello, con el voto de 73 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones, se aprobaron los apartados referentes a los instrumentos de participación ciudadana. El día 31 de enero de 2017 se sancionó la nueva constitución y fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 5 de febrero del mismo año.

En cuanto al presupuesto participativo, este siguió operando bajo la normatividad de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal hasta el año de 2019. La Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la

¹⁷⁶ Estas temáticas fueron parte de la discusión legislativa en la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Estos tópicos se basan en las versiones estenográficas de las sesiones realizadas entre los días 10 y 16 de noviembre de 2016. Para su consulta, véase en: H. Cámara de Diputados, “Asamblea Constituyente de la Ciudad de México – Versiones estenográficas de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno”, en *Micrositio de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de la H. Cámara de Diputados Federal*, información gubernamental consultada el día 19 de mayo de 2020. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/Comision4-D.html>

Ciudad de México, el día 27 de marzo de 2019, había aprobado el aplazamiento de los procesos de presupuesto participativo y elección de las figuras de representación social.

A través de la reforma del artículo décimo transitorio de la LPCDF, se estableció que sería la nueva LPCCDMX que determinaría las fechas en las que se realizaría dicho proceso. Con 37 votos a favor, 15 en contra y 0 abstenciones¹⁷⁷, se aprobó dicho proyecto que suspendía, temporalmente, la realización de la consulta para el ejercicio fiscal del año 2020.

Finalmente, el día 12 de agosto del mismo año se abrogó la LPCDF para dar paso a la nueva LPCCDMX. Esta se aprobó con el voto de 45 legisladores a favor, 0 en contra y 4 abstenciones.¹⁷⁸ En su artículo quinto transitorio, se mandató al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) a realizar el ejercicio de consulta, para los ejercicios fiscales 2020 y 2021, el día 15 de marzo de 2020.

En términos generales, la evolución del diseño institucional del presupuesto participativo no ha carecido de falencias en su desenvolvimiento operativo. Esto ha motivado a distintos actores de la vida local a promover diversas iniciativas, quejas y sugerencias para su modificación legal que implique un mejor proceder; esta serie de medidas se desarrollan con mayor amplitud en el siguiente subapartado.

¹⁷⁷ Votación plenaria del dictamen presentado por la Comisión de Participación Ciudadana. Para su consulta, véase en: Coordinación de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Ciudad de México, “*Versión estenográfica de la sesión extraordinaria celebrada el día 28 de marzo de 2019*”, Congreso de la Ciudad de México, México, 2019, p. 160. Información gubernamental consultada el 20 de mayo de 2020 y disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/de105e180b9947debd216fe059b588151448ba28.pdf>

¹⁷⁸ Votación plenaria del dictamen presentado por la Comisión de Participación Ciudadana. Para su consulta, véase en: *Id.* “*Versión estenográfica de la sesión extraordinaria celebrada el día 12 de agosto de 2019*”, Congreso de la Ciudad de México, México, 2019, pp. 115-116. Información gubernamental disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/459459807b702b0e50c6c5b20b35367d968bc214.pdf>

3.3.2.- *El diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: su funcionamiento normativo*

Este proceso de construcción gradual y paulatino del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México, como se ha observado, ha sido generado con base en las oportunidades, críticas y actividades de los actores participantes que, en su conjunto, brindan a la sociedad y la administración pública un modelo *sui generis* de participación.

Este diseño, además de seguir la pauta generada por el proceso portoalegrense, ha sido circunscrita al entorno político y social de la capital nacional. De ahí que, tras la revisión de los debates parlamentarios, se haya pensado en este mecanismo como uno que diera pauta a la existencia de la participación ciudadana con una visión social incluyente.

A pesar de lo anterior, a lo largo de la realización de los ejercicios de la consulta ciudadana, ha sido la actuación de los actores políticos y sociales que han generado que la ciudadanía no tenga incentivos para participar en ella. Una explicación parcial de ello se encuentra en el ámbito jurídico del diseño institucional.

En primer lugar, como se observa en la siguiente tabla, hace referencia a la concepción jurídica del presupuesto participativo parte desde la norma secundaria. Es en esta, y no en la norma máxima local, donde se expresan, con mayor detalle, los tópicos referentes al desarrollo procesal, los actores facultados para participar, los temas de consulta, la distribución y vigilancia de los recursos públicos escasos.

Tabla 15: diseño institucional del presupuesto participativo de la Ciudad de México (2010-2019)

<i>Ley</i>	<i>Periodo de aplicación</i>	<i>% destinado al ejercicio</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Rubros de participación</i>
<p>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Arts. 10, 54, 83, 84, 107, 139, 171, 179, 199-204, 232)</p> <p>Vigencia: 2010-2019</p>	<p>Anual (Art. 83)</p>	<p>3% del presupuesto anual de las delegaciones (Art. 83)</p>	<p>Fundamentalmente, con un enfoque territorial (Art. 83)</p>	<p>a) Jefe de Gobierno: *Incluir en el proyecto de presupuesto de egresos, los montos y rubros en que se habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo. *Vigilar el ejercicio del presupuesto participativo. *Participar en las consultas ciudadanas en coordinación con la Asamblea Legislativa, el Instituto Electoral, Comités Ciudadanos y Consejos de los pueblos. *Tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas.</p> <p>b) Asamblea Legislativa: *Aprobar los recursos para el presupuesto participativo, incluidos en el decreto de presupuesto de egresos. *Vigilar, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. *Participar en las consultas ciudadanas en coordinación con las autoridades y Comités Ciudadanos. *Tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas.</p> <p>c) Jefes Delegacionales: *Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos que remitan al Jefe de Gobierno, entre el 1% y 3% del total de su presupuesto para el P.P.</p>	<p>Obras y servicios</p> <p>Equipamiento</p> <p>Infraestructura urbana</p> <p>Prevención del delito</p> <p>Actividades recreativas</p> <p>Actividades deportivas</p> <p>Actividades culturales (Art. 83)</p>

(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	<p>*Indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los rubros en que cada colonia de la Delegación se aplicarán los recursos del presupuesto participativo.</p> <p>*Participar en las consultas ciudadanas en coordinación con las autoridades y Comités Ciudadanos.</p> <p>*Aplicar, de manera igualitaria, los recursos del P.P. entre las colonias que comprenden la demarcación territorial.</p> <p>*Remitir al Instituto Electoral los dictámenes de viabilidad de los proyectos presentados de presupuesto participativo.</p> <p>*Enviar informes sobre el ejercicio del P.P. a comités ciudadanos y consejos de los pueblos.</p> <p>d) Instituto Electoral:</p> <p>*Educar, asesorar, capacitar y evaluar a los integrantes de los Comités Ciudadanos en materia del P.P.</p> <p>*Coordinar a las autoridades y Comités Ciudadanos para la realización de las consultas ciudadanas.</p> <p>*Emite convocatoria y organiza, desarrolla, vigila, computa y valida los resultados del proceso de consulta.</p> <p>e) Representantes de manzana:</p> <p>*Emitir opinión sobre la orientación y aplicación del P.P.</p> <p>*Proponer proyectos de P.P. a los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos.</p> <p>f) Comités Ciudadanos y Consejo de Pueblos:</p> <p>*Participar en los procesos de planeación y del P.P.</p>	(Continuación)
----------------	----------------	----------------	----------------	--	----------------

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Tabla 16: diseño institucional del presupuesto participativo de la Ciudad de México (2015)

<i>Ley</i>	<i>Periodo de aplicación</i>	<i>% destinado al ejercicio</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Rubros de participación</i>
<p>Ley del Presupuesto Participativo del Distrito Federal</p> <p>Vigencia: No tuvo vigencia, a pesar de ser aprobado por la ALDF en 2015.</p>	<p>Anual (Art. 3)</p>	<p>5% del presupuesto anual de las delegaciones (Art. 22)</p>	<p>Fundamentalmente, con un enfoque territorial, aunque podría aplicar el enfoque temático en proyectos de carácter regional del P.P. en el Distrito Federal (Art. 1)</p>	<p>a) Jefe de Gobierno: *Incluir en el proyecto de presupuesto de egresos, los recursos del presupuesto participativo. *Vigilar el correcto ejercicio de los recursos a través de la Contraloría General del Gobierno del D.F. *Coordinar con las delegaciones el ejercicio del P.P. *Difundir el sistema del presupuesto participativo.</p> <p>b) Asamblea Legislativa: *Aprobar los recursos para el presupuesto participativo, incluidos en el decreto de presupuesto de egresos. *Vigilar el correcto ejercicio de los recursos a través de la Auditoría Superior de la Ciudad de México. *Coadyuvar con los Consejos Delegacionales Participativos, en la definición de los proyectos de P.P.</p> <p>c) Jefes Delegacionales: *Indicar en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuestos de egresos los proyectos en que se aplicarán los recursos del presupuesto participativo. *Participar con el Órgano Técnico, en la determinación de la viabilidad física y legal de los proyectos de P.P. *Autorizar la aplicación del P.P. en las colonias, pueblos originarios y barrios. *Difundir el Sistema de Presupuesto Participativo.</p>	<p>Información no disponible sobre los rubros de participación sobre el ejercicio.</p> <p>No obstante, se remite a lo expresado en el art. 83 de la LPCDF como materia no prevista en la ley (Art. 5)</p>

(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	<p>*Remitir a la ALDF, 4 informes trimestrales sobre el compromiso y ejecución de recursos sobre el P.P.</p> <p>d) Instituto Electoral:</p> <p>*Difundir el sistema del Presupuesto Participativo.</p> <p>*Educar, asesorar y capacitar en la materia a los integrantes de los Consejos de los Pueblos y Comités Ciudadanos.</p> <p>*Participar en la elección de mesa directiva del Consejo Delegacional participativo.</p> <p>*Emite convocatoria y organiza, desarrolla, vigila y computa los resultados del proceso de consulta.</p> <p>e) Asambleas Ciudadanas:</p> <p>*Discutir y determinar hasta 5 proyectos, respecto de las problemáticas y necesidades de la colonia, pueblo, barrio o región, que serán sometidos a la consulta ciudadana.</p> <p>*Decidir sobre los aspectos relativos a la implementación y ejecución del recurso que realice la autoridad delegacional.</p> <p>*Dar seguimiento a la aplicación y ejecución del recurso.</p> <p>f) Comités Ciudadanos, Consejos de Pueblos y Representantes de barrios:</p> <p>*Organizar a las Asambleas y recabar sus propuestas.</p> <p>*Sistematizar propuestas para remitir proyectos al CDP.</p> <p>g) Consejos Delegacionales Participativos (CDP):</p> <p>*Participar en el Sistema de Presupuesto Participativo.</p> <p>*Recopilar información de proyectos elegidos de los órganos de representación social y/o ciudadana y remitirlos al órgano técnico.</p> <p>*Remite a Dirección Distrital del para realizar consulta.</p>	(Continuación)
----------------	----------------	----------------	----------------	---	----------------

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Presupuesto Participativo del Distrito Federal.

Tabla 17: diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México (2019-actual)

Ley	Periodo de aplicación	% destinado al ejercicio	Nivel de aplicación	Actores participantes	Rubros de participación
<p>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Arts. 7, 75, 78, 84, 115-134, 174-176)</p> <p>Vigencia: 2019 - actualidad</p>	<p>Anual, excepto en los años en que se realice la elección de autoridades constitucionales (Art. 116)</p>	<p>4% del presupuesto anual de las demarcaciones (Art. 116)</p>	<p>Fundamentalmente territorial sin hacer ninguna mención a la posibilidad de presentación de proyectos temáticos (Arts. 116-118)</p>	<p>a) Jefe de Gobierno: *Incluir en el decreto anual de presupuesto de egresos de la Ciudad de México el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación.</p> <p>b) Congreso de la Ciudad de México: * Aprobar el decreto anual de presupuesto de egresos de la Ciudad de México el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación.</p> <p>c) Alcaldías: *Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos que remitan a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, el 4% del total de su presupuesto para el P.P. *Participar en coordinación con las demás autoridades y con las Comisiones de Participación Comunitaria en las consultas ciudadanas. *Crear un Órgano dictaminador para realizar estudios de viabilidad y factibilidad de los proyectos presentados por la ciudadanía. *Remitir dictámenes de viabilidad de los proyectos sobre presupuestos participativo al IECM. *Proveer al Gobierno de la Ciudad la información y documentación relativa al avance físico y financiero de las</p>	<p>Mejoramiento de espacios públicos</p> <p>Infraestructura urbana</p> <p>Obras y servicios</p> <p>Actividades recreativas</p> <p>Actividades deportivas</p> <p>Actividades culturales (Art. 117)</p>

(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	<p>actividades y proyectos financiados con el presupuesto participativo.</p> <p>d) Instituto Electoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Asesorar y capacitar a los integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria, organizaciones civiles y ciudadanía en general en materia de presupuesto participativo. *Aprobar acuerdos necesarios para el desarrollo de la consulta. *Coordinar a las autoridades para la realización de la consulta y su difusión. <p>e) Tribunal Electoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Resolver controversias sobre faltas en el desarrollo del proceso y, en su caso, anular la consulta. <p>f) Secretaría de la Contraloría:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Vigilar y supervisar la dictaminación y ejecución de los proyectos del Presupuesto Participativo. *Conocer y sancionar en materia del P.P. *Sancionar cuando no se haya aplicado la totalidad del Presupuesto Participativo, de conformidad con los proyectos elegidos en la Consulta Ciudadana. <p>g) Secretaría de Administración y Finanzas:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Publica lineamientos y fórmulas para la asignación del presupuesto participativo. *Establece el índice y la asignación de recursos, considerando objetivos establecidos en el art. 118 de la LPCCDMX. *Asesora al comité de ejecución a través de cursos y guías del uso de los recursos públicos a su encargo. 	(Continuación)
----------------	----------------	----------------	----------------	---	----------------

(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	(Continuación)	<p>h) Asamblea Ciudadana:</p> <p>*Diseñar y aprobar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral, presupuesto participativo, seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas a desarrollarse en su unidad territorial.</p> <p>i) Comisión de Participación Ciudadana:</p> <p>*Instrumentar decisiones de la Asamblea Ciudadana.</p> <p>*Participar en la presentación de proyectos en la consulta ciudadana del presupuesto participativo.</p> <p>j) Coordinadora de Participación Comunitaria:</p> <p>*Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en la Demarcación.</p> <p>*Conocer y opinar sobre los anteproyectos de egresos y de los informes trimestrales de las Alcaldías.</p> <p>k) Red de Contralorías Ciudadanas:</p> <p>*Vigilar, observar y supervisar que la implementación del gasto público y el presupuesto participativo sea de manera transparente, eficaz y eficiente.</p> <p>*Vigilar y supervisar que las acciones y programas gubernamentales no se utilicen con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a su objeto.</p> <p>*Participar en los procesos de dictaminación de los proyectos del presupuesto participativo.</p>	(Continuación)
----------------	----------------	----------------	----------------	--	----------------

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

Como fue posible observar, en primer lugar, se comprende la existencia de tres normatividades secundarias. No obstante, sólo la LPCDF (2010-2019) y la actual LPCCDMX (2019-vigente) han sido las leyes secundarias que han tenido vigencia y validez jurídica en los distintos procesos de presupuesto participativo que se han llevado a cabo.

La ley del presupuesto participativo fue aprobada por la Asamblea Legislativa el día 30 de abril de 2015. No obstante, esta norma no fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y, por tanto, nunca tuvo aplicación ni validez jurídica, remitiéndose al proceso jurisdiccional de creación, modificación, adición o derogación de las leyes locales.

Como segundo elemento, este proceso se desarrolla de manera anual a través de distintas fases que serán explicadas en el subapartado siguiente. Como tal, el proceso tiene un enfoque fundamentalmente territorial, es decir, focalizado a la presentación y desarrollo de proyectos que incidan únicamente en el ámbito de las colonias, pueblos y barrios que comprenden una alcaldía.

Sólo la LPPDF contemplaba la posibilidad de la realización de los proyectos regionales, es decir, de la realización de proyectos de presupuesto participativo que incidieran en la solución de problemas compartidos en dos o más colonias, pueblos y barrios que pertenecieran a diferentes delegaciones (hoy alcaldías).

Mientras tanto, la diversa gama de actores que participan en el proceso de presupuesto participativo ha ido aumentando con el paso de las legislaciones en la materia. A lo largo de estas, ha sido el papel de las alcaldías y del Instituto Electoral quienes han tenido mayor preponderancia en su papel institucional derivado de las facultades que les han sido otorgadas.

En estos entes, reside el desarrollo del proceso de consulta ciudadana y la ejecución de los proyectos ganadores. Como tal, la coordinación entre dichas autoridades se expresa en materia de difusión y, fundamentalmente, en la etapa de dictaminación de la viabilidad de los proyectos presentados por la ciudadanía de la capital del país.

No obstante, la Asamblea (hoy Congreso) y los órganos de representación social tienen, dentro de sus facultades, la vigilancia en el uso de los recursos públicos. Además de la aprobación presupuestal anual, el Congreso tenía la facultad expresa hasta 2019 de vigilar el proceso participativo y recibir quejas sobre el uso de los recursos de los ciudadanos o de sus órganos comunitarios.

En cuanto a los casos de los órganos de participación social, estos han tenido un crecimiento limitado de facultades en materia de deliberación y vigilancia de los recursos destinados al presupuesto participativo. Dichas facultades crecieron con la LPCCDMX y cuyo resultado analítico será posible observar a lo largo del 2020 y 2021 tras la jornada de emisión de la opinión del mes de marzo del 2020.

Finalmente, los temas o rubros analíticos sobre los cuales ha versado la consulta de presupuesto participativo han ido cambiando con el paso del tiempo. Como tal, en las leyes analizadas no especifican una orientación descriptiva sobre cada rubro, con lo cual la capacitación y la asesoría del Instituto Electoral se torna fundamental para la elaboración de los proyectos.

En términos generales, esta visión jurídica del diseño institucional opera bajo un procedimiento complejo de interacciones entre actores. En dicho proceso, se componen de diversas fases operativas que materializan dicho diseño y que será objeto de análisis en el siguiente subapartado.

3.3.3.- *El diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: la lógica programática operativa.*

Tras la revisión de los elementos básicos para comprender el diseño institucional del presupuesto participativo en el ámbito jurídico, es menester complementar dicho análisis desde su lógica operativa. La operación del mecanismo se da a través de una serie de fases donde interactúan diversos actores con determinadas facultades y responsabilidades.

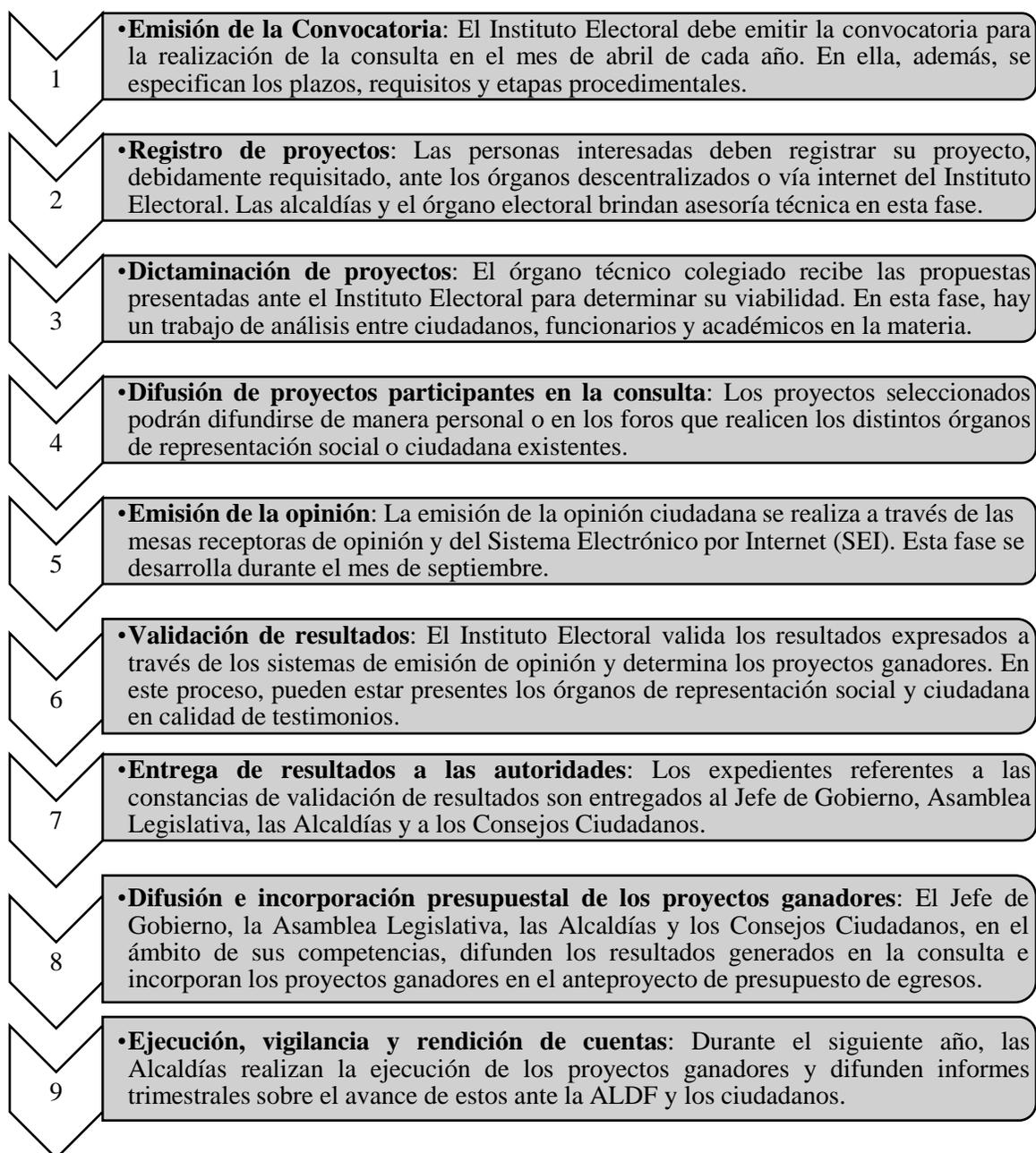
Esta serie de fases constituyen un modelo complejo operativo de gestión pública de las demandas sociales. Al igual que en otras experiencias de aplicación en la región latinoamericana o en las distintas regiones del mundo, el caso de la Ciudad de México refleja un sistema complejo de interacciones *sui generis* atendiendo al contexto en el que opera.

Este modelo, cabe decir, se distancia en su lógica programática operativa del modelo portoalegrense. Si bien se utiliza como un modelo de gestión pública y de participación ciudadana exitoso, el contexto político, social y cultural hace que el modelo propuesto de la Ciudad de México no persiga las bases operativas del caso embrionario.

En estricto sentido, el proceso operacional del presupuesto participativo durante el periodo 2010-2019 constó de nueve fases, las cuales parten desde la emisión de la convocatoria hasta la realización de proyectos y vigilancia de los recursos destinados a este mecanismo.¹⁷⁹ De estas nueve fases, siete corresponden únicamente al proceso de deliberación pública.

¹⁷⁹ Cabe mencionar que este proceso no estaba contemplado en la entonces Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y ha sido el Instituto Electoral quien ha difundido esta serie de pasos definitivos procesales a través de los programas de capacitación y asesoría en la materia.

Gráfico 10: Etapas procesales del presupuesto en la Ciudad de México (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y en Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Primera sesión: El presupuesto participativo y su funcionamiento en la Ciudad de México”, en *Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México: una oportunidad para la organización ciudadana*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2018, pp. 21-30.

En las primeras siete fases son correspondientes a la labor de organización, difusión, realización y validación del proceso decisional del presupuesto participativo. En estas, el Instituto Electoral tiene una mayor preponderancia de actividades, seguido de la Alcaldía que realiza la labor de difusión, asesoría técnica y dictaminación de los proyectos ciudadanos.

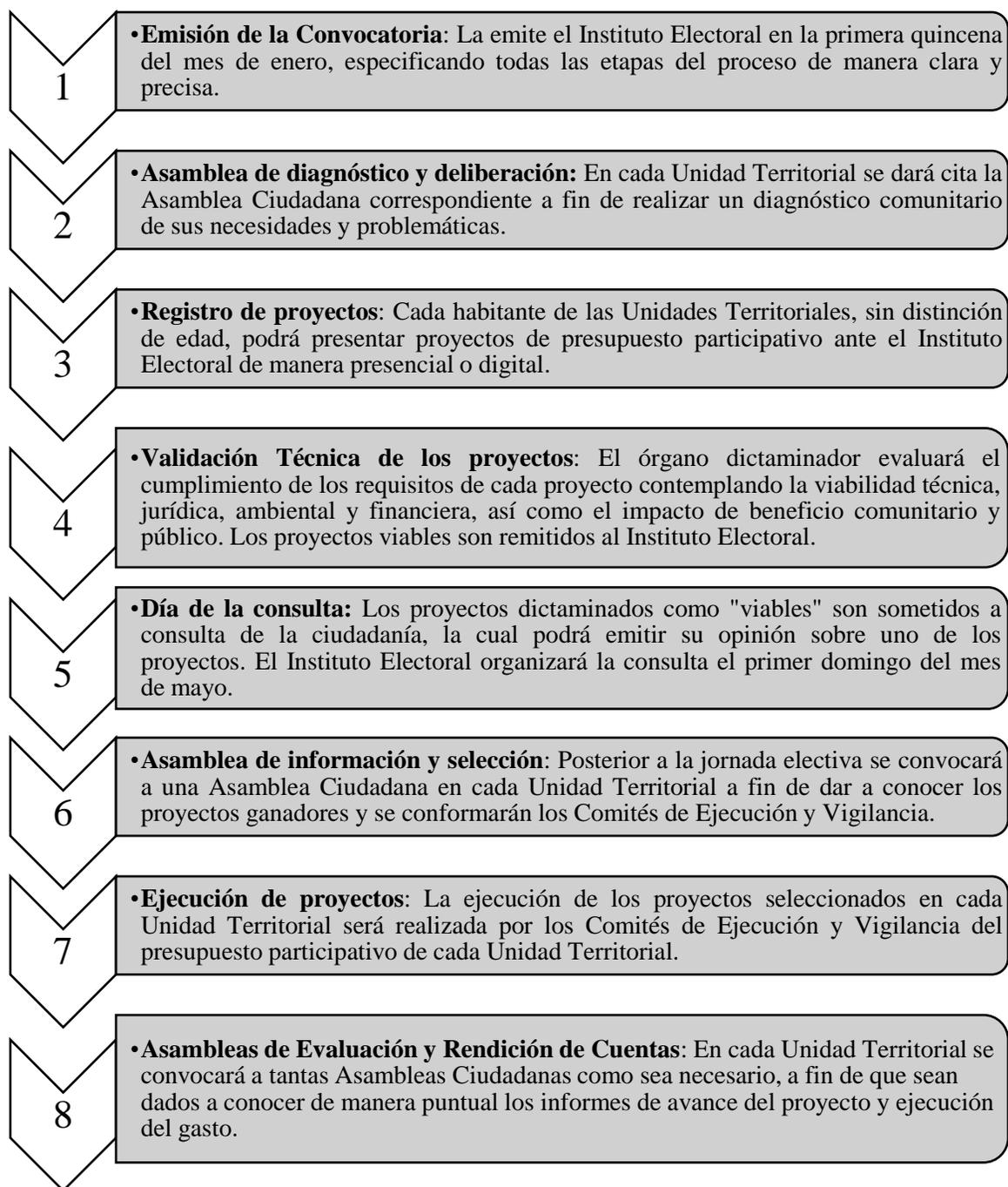
Cabe mencionar que los roles que juegan la Asamblea Legislativa, El Jefe de Gobierno y los Comités Ciudadanos, en conjunto con otros órganos de representación social, son más limitados sin menoscabo de su importancia. Los primeros dos entes gubernamentales se encargan del análisis, aprobación y vigilancia de los recursos públicos del presupuesto participativo, a través de sus instancias particulares de revisión y control de la cuenta pública.

Mientras tanto, los órganos de representación social tienen la facultad de opinar, proponer y discutir los proyectos ciudadanos, observar el proceso de validación y vigilar el uso correcto de los recursos públicos. No obstante, la propia normatividad no da referencia sobre los procedimientos para realizar dicha tarea y su influencia vinculatoria de toma de acciones y decisiones.

Además, como se ha mencionado, esta serie de procesos no estaban formalmente establecidos en la LPCDF y, de hecho, varios elementos procesales han sido propuestos por el Instituto Electoral.¹⁸⁰ Este cúmulo de deficiencias en el diseño institucional fueron parcialmente resueltas *a priori* de la promulgación y sanción de la LPCCDMX, quedando expresas en el gráfico de la siguiente página.

¹⁸⁰ Un ejemplo de ello, dentro de la labor de capacitación y asesoría ciudadana, es la explicación de los rubros de participación contemplados en el artículo 83 de la LPCDF. Aunado a ello, da una visión general de fases procesales que dependen de la convocatoria anual de presupuesto participativo que, de hecho, ha ido cambiando con el paso de los años.

Gráfico 11: Etapas procesales del presupuesto participativo en la Ciudad de México (2019-vigente)



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 120 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

El actual proceso se desarrolla a través de ocho fases, las cuales evocan un modelo más cercano, no obstante particular, al modelo de Porto Alegre. Es menester recordar que en el último caso se realizan dos reuniones de carácter regional y vecinal para que, posteriormente, se formule un proyecto de presupuesto que es aprobado y, subsecuentemente, ejecutado.

El proceso de la Ciudad de México cuenta con la particularidad de tener un proceso de consulta organizado por un órgano autónomo electoral. Este, como hemos visto, ha tenido la facultad de emitir la convocatoria, organizar, computar y validar la consulta ciudadana. Además de ello, otorga los programas de capacitación y asesoría en la formulación de los proyectos ciudadanos.

El punto de coincidencia entre el modelo embrionario y el del caso de estudio planteado son las reuniones comunitarias en cada localidad. Además de que se establecen listados de problemáticas y prioridades de cada colonia, barrio o comunidad, se forman los Comités de Ejecución y Vigilancia que tienen funciones similares al Consejo Presupuestal Municipal de Porto Alegre.

Como tal, en primer lugar, a través de las Asambleas Ciudadanas se instauran estos comités. El Comité de Ejecución tiene su obligación facultativa expresa en el artículo 131 de la LPCCDMX que, a la letra, dice:

*“...está obligado a dar seguimiento al proyecto de presupuesto participativo de manera oportuna, bajo los parámetros de eficiencia y eficacia, en los tiempos estrictamente necesarios y será el responsable de recibir los recursos económicos y de su correcta administración, así como de la comprobación completa, correcta y oportuna de los mismos y la rendición periódica de cuentas...”*¹⁸¹

¹⁸¹ Artículo 131 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

Por su parte, el Comité de Vigilancia, de acuerdo con el artículo 132 de la misma normatividad, establece que este “...se encarga de verificar la correcta aplicación del recurso autorizado, el avance y la calidad de la obra, mediante la solicitud de los informes al Comité de Ejecución...”.¹⁸² En ambos comités, su actividad queda bajo el escrutinio de la propia secretaria de la Contraloría.

En ambos comités, quedarán bajo la responsabilidad de dos personas que son insaculadas vía sorteo en la Asamblea Ciudadana¹⁸³ de cada Unidad Territorial¹⁸⁴. Estos, en su conjunto, representan el espectro ciudadano de la vigilancia y rendición de cuentas que es complementario a la labor de fiscalización, inspección y verificación que realiza la Contraloría capitalina.

Si bien no se establecen mecanismos de blindaje en la conformación de estos comités, como es la revisión de la no afiliación partidista, de las capacidades y/o aptitudes para llevar a cabo dichas funciones y del arraigo social que puedan tener, el segundo de estos tres elementos se solventa con la capacitación que otorga la Secretaría de Administración y Finanzas.

Finalmente, se sigue preservando la figura del Órgano Dictaminador de proyectos de las alcaldías. Este medio, que se estableció formalmente en el año de 2016 bajo el nombre de “Órgano Técnico Colegiado”¹⁸⁵, tiene la función de emitir la viabilidad física, técnica, legal y financiera de los proyectos presentados por la ciudadana ante los órganos descentrados del Instituto Electoral local.

¹⁸² Artículo 132 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

¹⁸³ Las Asambleas Ciudadanas son aquellas reuniones comunitarias que emiten opiniones, evalúan programas, políticas y servicios públicos aplicados por las autoridades de la demarcación territorial, el Gobierno de la Ciudad de México.

¹⁸⁴ Son el conjunto de colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios originarios que establece el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

¹⁸⁵ En el artículo 203 Bis de la LPCDF se contempla dicha figura que fue creada tras la adición de este artículo a la misma normatividad y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de noviembre de 2016.

Previamente, atendiendo a las convocatorias de los ejercicios de presupuesto participativo del 2011 al 2015, se habla de la conformación de un comité *ad hoc* a estas funciones. Su opinión, aprobatoria o negativa, sería remitida a las Direcciones Distritales Cabecera de la Delegación del órgano electoral y, subsecuentemente, a las direcciones distritales del instituto.

No obstante, la conformación de dicho comité estaba a cargo del personal responsable que designaban las jefaturas delegacionales. Si bien tenían la obligación de otorgar asesoría técnica a los ciudadanos en la formulación de sus proyectos, estos últimos no tenían la capacidad de incidir en la misma dictaminación ya que no existía, institucionalmente, un canal para dicho fin.

Con la creación del Órgano Técnico Colegiado se institucionalizan, formalmente, los esquemas de viabilidad y factibilidad de los proyectos presentados por la ciudadanía. Este órgano se compone con el personal de la delegación, ciudadanos de la mesa directa del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas académicos sobre los temas de proyectos presentados.¹⁸⁶

Este órgano, finalmente, no ha carecido de críticas por el sentido de la dictaminación de los proyectos impulsados por la ciudadanía, en lo individual, o por los órganos de representación social y ciudadana. Elementos de omisión de firma de responsables, argumentación ambigua, incapacidad de decisiones sobre diferentes tópicos de análisis y el posible sesgo clientelar-político han sido quejas recurrentes en el manejo del proceso.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Como tal, el personal de la delegación no debe superar a cinco integrantes. Además, son tres ciudadanos de la mesa directa del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas de instituciones académicas que complementan la composición de este órgano que, en términos reales, se compone de 10 personas.

¹⁸⁷ Esto de acuerdo con el análisis del Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de los proyectos para la consulta del presupuesto participativo del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Véase más en: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de proyectos para la consulta del presupuesto participativo*, IECM, México, 2016, 33 pp.

Si bien esta serie de elementos serán analizados con mayor profundidad en el cuarto apartado del presente capítulo, fue motivo para que en la actual LPCCDMX se contemplarán cambios sustanciales. Dicha integración es de once personas¹⁸⁸, cuyo mayor peso tendrán los especialistas académicos propuestos por el órgano electoral local.

No obstante, durante las primeras etapas del proceso que se ha estado realizando al momento de la presente investigación, a pesar de representar un método de blindaje ante posibles irregularidades, han existido quejas en cuanto a los perfiles seleccionados en el órgano electoral por parte del Congreso de la Ciudad debido a su historial político previo.¹⁸⁹

En consecuencia, en términos generales, es posible observar que la propia elaboración, origen y desarrollo del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México ha sido con base en el contexto político, social y cultural de la capital y, además, en los resultados que ha generado la aplicación de este mecanismo.

El análisis más profundo de aquellos elementos que son considerados como factores de influencia negativa para que los ciudadanos no participen en el proceso, el proceso de dictaminación y el cumplimiento de los proyectos ganadores, son parte de la explicación de los resultados poco halagüeños de la aplicación de este mecanismo y que son expresados en el siguiente apartado.

¹⁸⁸ De acuerdo con el artículo 126 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, serán integrados por cinco representantes especialistas en la materia de proyectos a dictaminar propuestos por el Instituto Electoral, la persona concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana, dos personas de mando superior administrativo de la Alcaldía, la persona titular del área de Participación Ciudadana de esta, un contralor ciudadano designado por la Secretaría de la Contraloría y la persona contralora de la Alcaldía. Estos dos últimos únicamente tienen voz, no voto en las decisiones finales.

¹⁸⁹ Martínez, David, “Buscan blindar proyectos de presupuesto participativo”, en *Reporte Índigo*, nota del 27 de enero de 2020 y consultada el 24 de mayo de 2020. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://bit.ly/3orqkDz>

3.4.- La aplicación del diseño institucional del presupuesto participativo: resultados e inferencias prácticas

El anterior apartado sobre el origen y desarrollo del modelo institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México mostró la faceta jurídica y procesal del mecanismo. En este, se observó un proceso constante de adaptaciones y cambios que surgieron conforme se iba implementando este instrumento de participación ciudadana.

Aunado a ello, las distintas opiniones de los sectores del quehacer local y de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México han mostrado, a lo largo del tiempo, las diferentes falencias de la aplicación del presupuesto participativo en dos grandes rubros: los vacíos legales presentes en la ley regulatoria y la propia actuación de los actores involucrados en el procedimiento.

El conjunto de estos factores analizados da pie a la obtención de determinados resultados. Este apartado se concentra en analizar los resultados generados durante las consultas ciudadanas del presupuesto participativo a través del análisis de siete tópicos que, en conjunto con el análisis del apartado segundo del presente capítulo, permitirán la interpretación general del cuarto apartado.

En este sentido, los tópicos a analizar corresponden a la interacción que tienen los ciudadanos frente al mecanismo y al papel que ejercen estos durante las fases del proceso decisional. Todo ello, basado en la información que recopila el órgano electoral, del órgano de transparencia y rendición de cuentas local y de estudios realizados por cuerpos interdisciplinarios del ámbito académico.

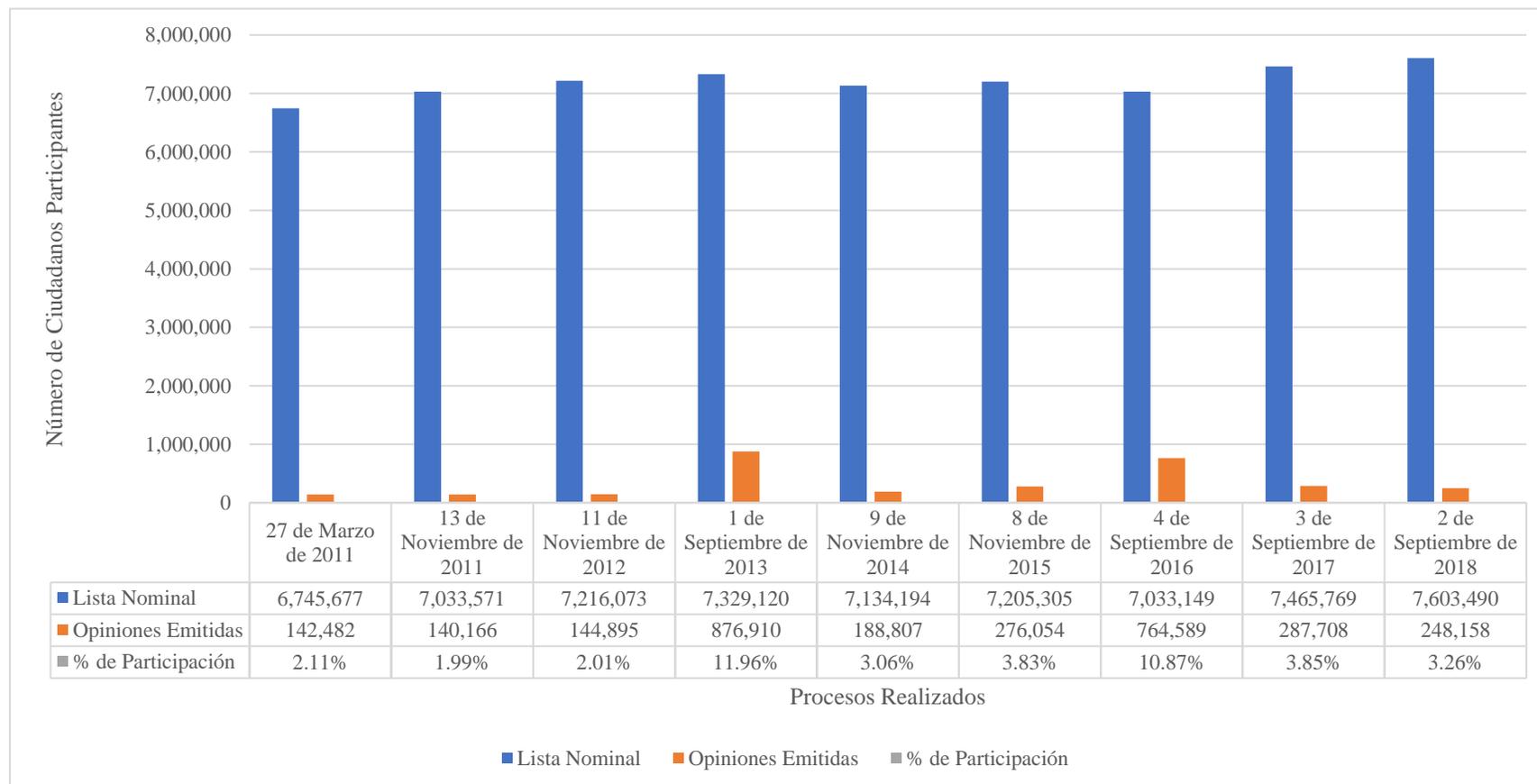
La participación de la ciudadanía en el presupuesto participativo de la Ciudad de México, como se analizará en el siguiente apartado, ha mostrado resultados ambivalentes, en cuanto a los objetivos y metas planteados en este mecanismo. El análisis general de la evolución de este se ha concentrado en el nivel de participación de estos en la jornada de emisión de la opinión durante los diez ejercicios realizados hasta el momento de la presente investigación.

Cabe mencionar, como se refleja en el siguiente gráfico, la participación ciudadana tiende a mostrar índices muy bajos en cada una de las consultas ciudadanas llevadas a cabo. Sólo en los casos donde hubo jornada concurrente de presupuesto participativo y elección de los órganos de representación social, es decir, de los Consejos Ciudadanos y Consejos de Pueblos, aumentó ligeramente dicho involucramiento.

En promedio, la participación ciudadana ha sido del 4.77% de los procesos realizados entre el año de 2011 y 2020. Sólo en los procesos realizados en 2013 y 2016 hubo un porcentaje de participación mayor al 10% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, debido a la concurrencia con las elecciones de los órganos de participación social previamente mencionados.

Ante ello, se han impulsado diversos programas de capacitación ciudadana y difusión de la consulta ciudadana en diversos medios informativos de comunicación y en espacios públicos de uso común para las personas. No obstante, la tendencia sobre la baja participación persiste tanto sobre el análisis en el promedio general y de su propia evolución con el paso anual entre ejercicios realizados.

*Gráfico 12: Nivel de Participación Ciudadana General en el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México (2011-2018) **



***Nota aclaratoria:** No se incluyen los resultados del ejercicio de Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo 2020 y 2021, realizado el 15 de marzo del 2020, ya que se encuentra en proceso de elaboración y en espera de las resoluciones de las impugnaciones presentadas ante el TECDMX. No obstante, de manera preliminar, se registró una participación del 5.6% en dicho proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo de los años comprendidos.

A pesar de este panorama general sobre la baja participación ciudadana en las jornadas de emisión de la opinión, existen distintas perspectivas en el ámbito interno de cada delegación política (hoy demarcación territorial). En cada una de ellas, existe un esquema de participación e interacción comunitaria particular que las distingue entre ellas.

Cada demarcación, entonces, se distingue por su propia tradición histórica de participación ciudadana y comunitaria. Aunado a ello, esto implicaría reconocer y observar, de manera más puntual, la actuación de los ciudadanos frente a los problemas de su entorno y la de los entes políticos-administrativos de cada una de las 16 alcaldías.

Mientras tanto, siguiendo esta premisa, en el siguiente cuadro se representa el nivel de participación ciudadana en la jornada de emisión de opinión en cada demarcación territorial. En este se observa, de manera disgregada, algunas diferencias sustanciales que se han ido reafirmando al paso de los distintos procesos participativos realizados.

Se puede observar que las demarcaciones de Álvaro Obregón, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Venustiano Carranza cuentan con los índices de participación más altos (entre el 5% y 6% anual promedio). Mientras tanto, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac representan aquellas con menor índice de participación (entre el 2% y 3% anual promedio).

De igual manera, la participación en cada demarcación aumentó durante los procesos concurrentes de elección de órganos de representación social. En estos casos, fueron las demarcaciones de Iztacalco en 2013 y Magdalena Contreras en 2016 quienes obtuvieron los índices más altos con el 16.94% y 13.08%, respectivamente.

Tabla 18: Nivel de Participación Ciudadana por demarcación territorial en el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México (2011-2018)

Delegación	Mar-2011	Nov-2011	Nov-2012	Sep-2013	Nov-2014	Nov-2015	Sep-2016	Sep-2017	Sep-2018	TOTAL- PROMEDIO
										5.66%
Álvaro Obregón	3.48%	2.77%	2.47%	12.27%	5.30%	3.58%	12.65%	3.74%	4.64%	5.66%
Azcapotzalco	1.94%	2.12%	1.89%	10.38%	2.98%	2.47%	9.31%	1.49%	3.08%	3.96%
Benito Juárez	1.02%	0.89%	1.11%	4.57%	2.84%	0.95%	3.80%	0.51%	1.53%	1.91%
Coyoacán	2.15%	1.72%	2.16%	11.14%	3.10%	4.68%	10.95%	4.48%	4.38%	4.97%
Cuajimalpa de Morelos	2.17%	1.97%	1.76%	11.95%	2.62%	2.20%	11.83%	3.45%	5.25%	4.80%
Cuauhtémoc	1.55%	1.85%	0.82%	8.80%	2.82%	1.33%	8.06%	0.76%	2.08%	3.12%
Gustavo A. Madero	1.94%	1.89%	1.85%	11.36%	2.74%	4.85%	10.42%	2.73%	4.33%	4.68%
Iztacalco	1.61%	1.55%	2.86%	16.94%	2.50%	7.49%	11.30%	7.50%	4.07%	6.20%
Iztapalapa	1.99%	1.67%	2.14%	15.20%	2.54%	5.46%	11.45%	2.35%	1.79%	4.95%
Magdalena Contreras	2.51%	3.28%	1.65%	15.38%	3.37%	2.00%	13.08%	1.58%	2.50%	5.04%
Miguel Hidalgo	1.49%	1.45%	1.46%	12.78%	3.11%	1.57%	9.41%	1.27%	2.86%	3.93%
Milpa Alta	3.30%	5.43%	4.48%	12.59%	2.31%	3.67%	8.61%	1.30%	3.98%	5.07%
Tláhuac	2.31%	1.56%	1.66%	9.30%	2.22%	3.35%	5.51%	1.11%	1.52%	3.17%
Tlalpan	2.72%	2.24%	2.33%	10.10%	2.60%	2.27%	8.60%	1.52%	3.23%	3.96%
Venustiano Carranza	2.37%	3.27%	2.85%	12.72%	2.71%	5.50%	8.87%	4.96%	6.53%	5.53%
Xochimilco	1.99%	1.72%	1.62%	10.79%	6.95%	1.82%	7.00%	1.11%	2.25%	3.92%

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo en los años comprendidos.

Por otro lado, se observa que, a lo largo de estos procesos, ha sido Iztacalco que en tres ocasiones ha tenido los mayores índices de participación de la ciudadana (2013, 2015 y 2017). Mientras tanto, ha sido Benito Juárez la que, históricamente, posee los índices más bajos en seis procesos (marzo y noviembre de 2011, 2013, 2015, 2016 y 2017).

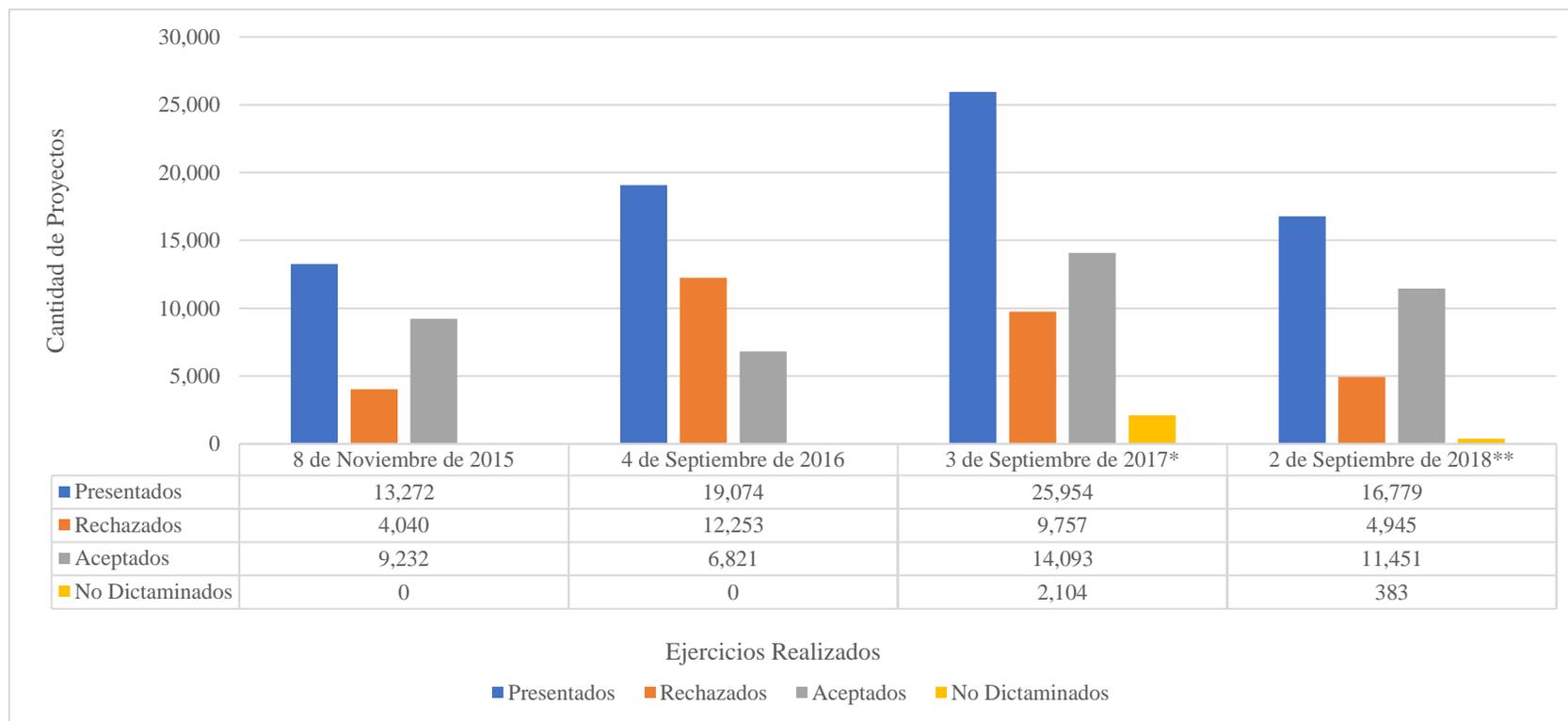
No obstante, en términos generales, a pesar de que la participación ciudadana durante las jornadas de emisión de la opinión constituye la fuente fundamental del análisis sobre el presupuesto participativo, no es un factor unívoco. De hecho, como tal, se debe considerar dicha participación en la propia formulación y presentación de proyectos.

En esta fase previa a la deliberación durante la jornada de emisión de la opinión, se va constituyendo el papel que ejerce la ciudadanía y las administraciones de las demarcaciones territoriales existentes en la Ciudad de México. Como tal, un proyecto ciudadano idóneo debe contemplar una metodología de planeación participativa adecuada y que sean proyectos con el aval comunitario.¹⁹⁰

Los siguientes dos gráficos muestran el desenvolvimiento de los proyectos presentados por la ciudadanía y su dictaminación subsecuente. Los datos corresponden tanto a nivel general como a nivel de cada una de las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

¹⁹⁰ Se hace referencia al proceso general de diagnóstico, presentación del proyecto, seguimiento de su ejecución y evaluación de este. En la primera fase, corresponde a los ciudadanos identificar necesidades, problemáticas, actores o liderazgos, objetivos, costos, obtención de recursos, población beneficiada, entre otros requerimientos de carácter metodológico. Aunado a ello, si bien la normatividad no impide el registro de proyectos individuales, se aconseja que estos tengan impacto comunitario y el aval vecinal que permita el fortalecimiento del tejido social. Estos elementos son aportados por el órgano electoral en sus distintos cursos y documentos de capacitación; para más información véase en: *Id. Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México: una oportunidad para la organización ciudadana*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2017, pp. 51-61.

Gráfico 13: Proyectos presentados, rechazados, aceptados y no dictaminados para la consulta ciudadana del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México (2015-2018)



*El rubro de “No dictaminados” corresponde a aquellos proyectos presentados que no entregaron toda la documentación requerida.

** En dicho proceso, se descartaron 618 proyectos en las Asambleas Ciudadanas debido a que excedía el número de proyectos aprobados permitido.

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo en los años comprendidos y en Gómez Tagle, Silvia y López de la Torre, René, “Consultas para el Presupuesto Participativo”, en *La democracia participativa en la Ciudad de México: una experiencia fallida*, documento de trabajo para El Colegio de México, México, 2017, p. 156.

Gráfico 14: Proyectos presentados, rechazados, aceptados y no dictaminados para la consulta ciudadana del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México por Demarcación Territorial (2017-2019)

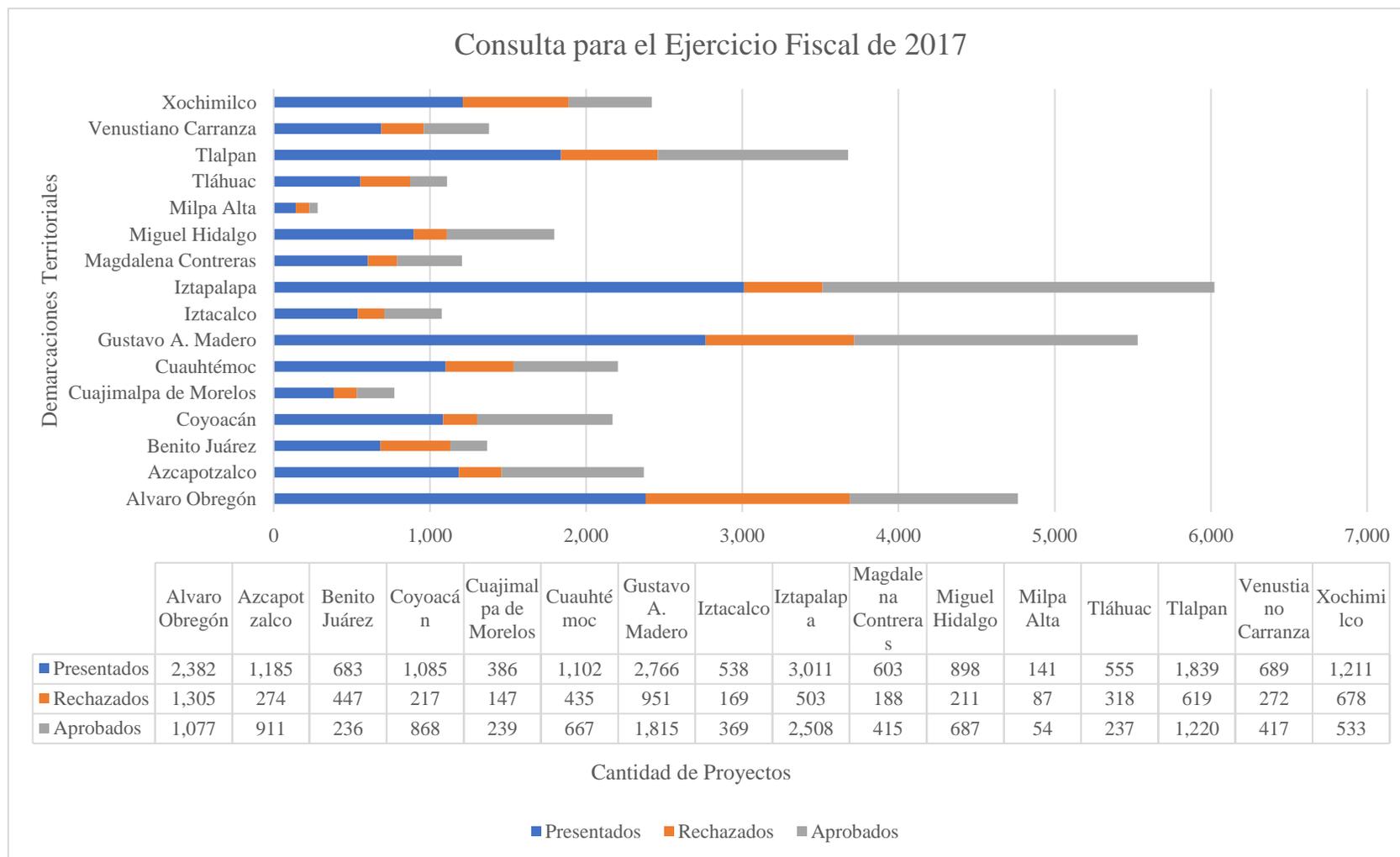


Gráfico 14: (Continuación)

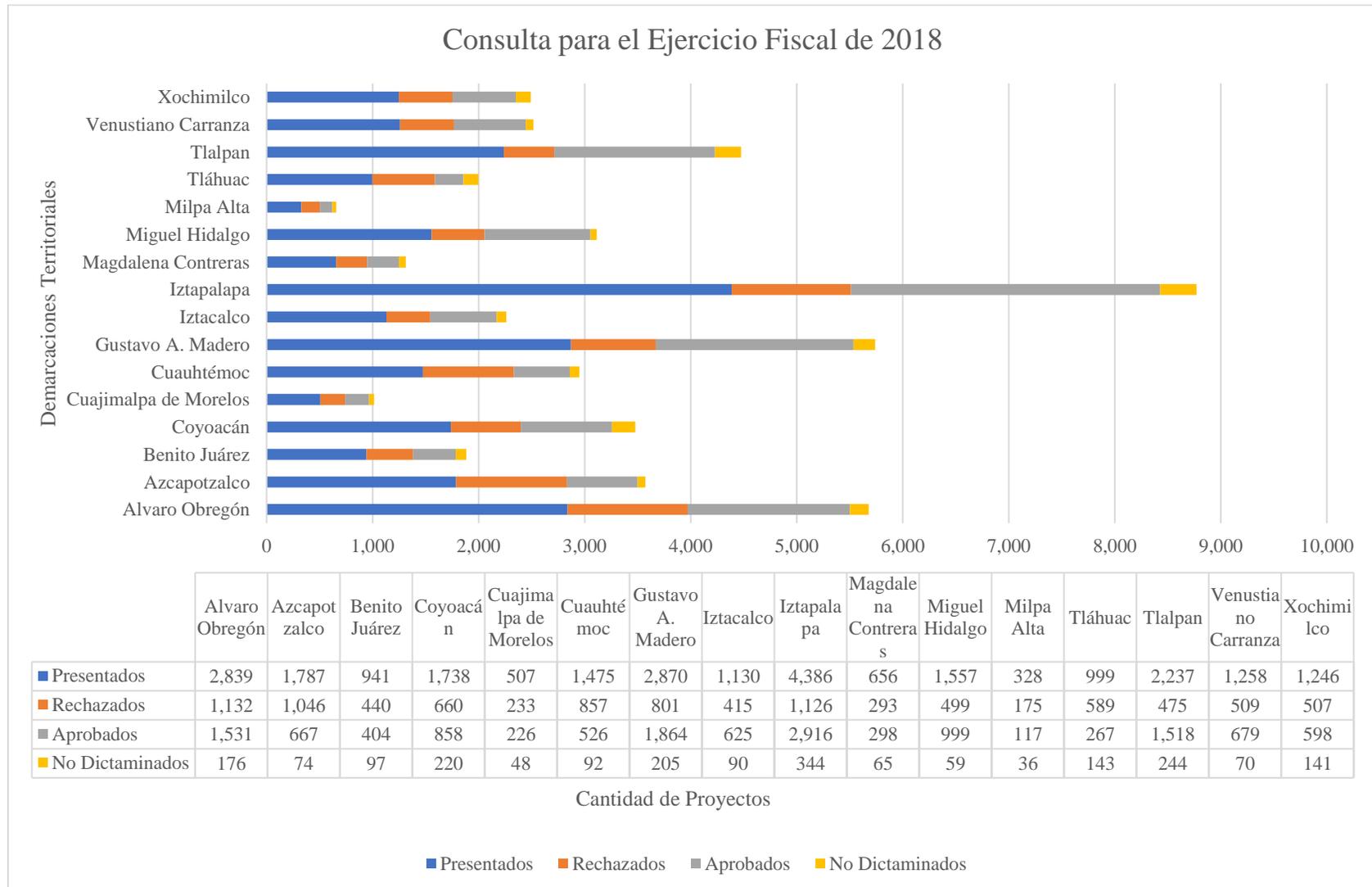
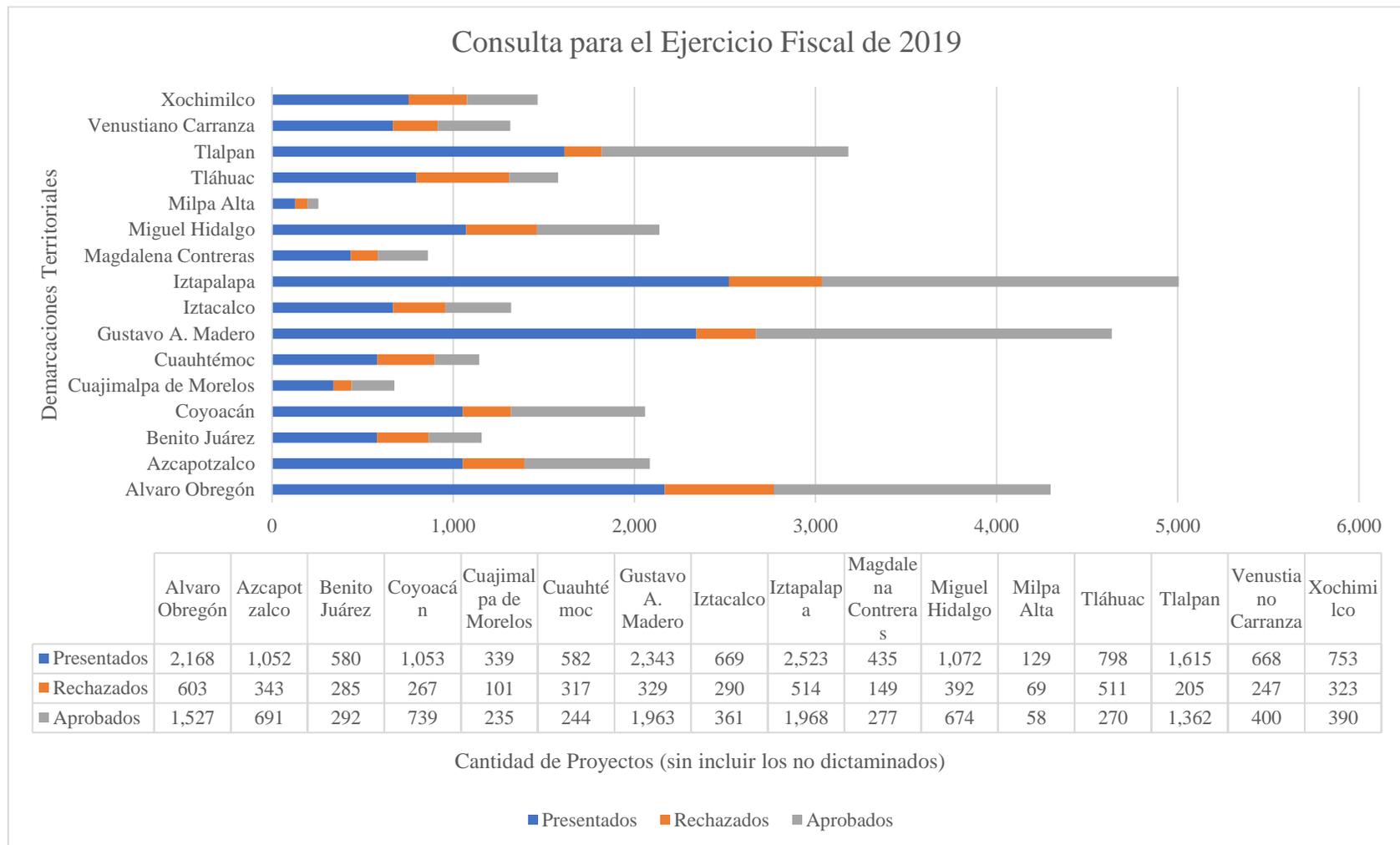


Gráfico 14: (Continuación)



Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo de los años comprendidos.

Como es posible observar en los anteriores gráficos, ha existido una tendencia ambivalente en la participación ciudadana a través de la presentación de proyectos. Un ejemplo de ello es el lapso del periodo de las consultas populares del presupuesto participativo para el ejercicio fiscal de 2017 al 2019, periodo base de la presente investigación.

Del ejercicio para el año 2017 al año 2018 aumentaron 6,880 proyectos presentados con una tendencia de rechazo de 26.65% menor entre estos años. No obstante, del ejercicio realizado para el año 2018 al año 2019 se redujo la presentación de estos en un orden de 9,175 propuestas con una reducción del 8.12% de la cantidad de proyectos rechazados.

A pesar de esta tendencia a la baja en proyectos rechazados, el número de proyectos aceptados fluctúa con el paso de estos ejercicios. Si bien, en ambos casos, dependen del número de proyectos presentados, vemos un aumento inicial de 7,272 de 2017 al 2018 y, en contraposición, del 2018 al 2019 una reducción de 2,642.

Con ello, en efecto, se puede afirmar que existe un interés de la ciudadanía en participar en la presentación de proyectos, pero, como tal, tiene un carácter intermitente. Dicho fenómeno, además, implica la revisión de la acción institucional de las delegaciones (antes alcaldías) en el proceso de análisis administrativo de estos que será abordado en el siguiente apartado.

Mientras tanto, en cuanto al análisis relativo a las demarcaciones políticas, ha sido Iztapalapa la que ha tenido la mayor presentación de proyectos ciudadanos en cada uno de los tres ejercicios analizados. Seguido de esta, se encuentran las demarcaciones de Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón con números, ciertamente, constantes.

Por otro lado, son las demarcaciones de Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos las que han presentado, de manera consecutiva, la menor cantidad de proyectos de presupuesto participativo. Aunado a ello, la Magdalena Contreras es una de las demarcaciones que desde 2018 ha presentado la tercera menor cantidad de proyectos y una disminución gradual entre este año y el 2019.

En otro orden de ideas, ha sido la alcaldía de Iztapalapa la que, de manera constante, cuenta con índices de mayor aprobación de proyectos ciudadanos a lo largo del periodo analizado. Desde 2018 a 2019, ha sido la alcaldía de Tlalpan que ha tenido el primer lugar en la aceptación de los proyectos de la ciudadanía con un promedio de 76.1% entre ambos procesos.

Por otro lado, la constante de baja aprobación de proyectos se concentra en la alcaldía de Tláhuac en el periodo de 2017-2019 donde se refleja que seis cada diez proyectos presentados tienden a ser rechazados. Mientras tanto, las alcaldías de Cuauhtémoc y Milpa Alta, de manera irregular, reflejan dicho parámetro en los ejercicios de 2017 y 2019.

Se puede deducir que la presentación y evolución de los proyectos ciudadanos depende de tres factores esenciales: las características generales de la población, la estructura de la interacción social al interior de las demarcaciones y la actuación institucional de las administraciones políticas de las alcaldías en turno.

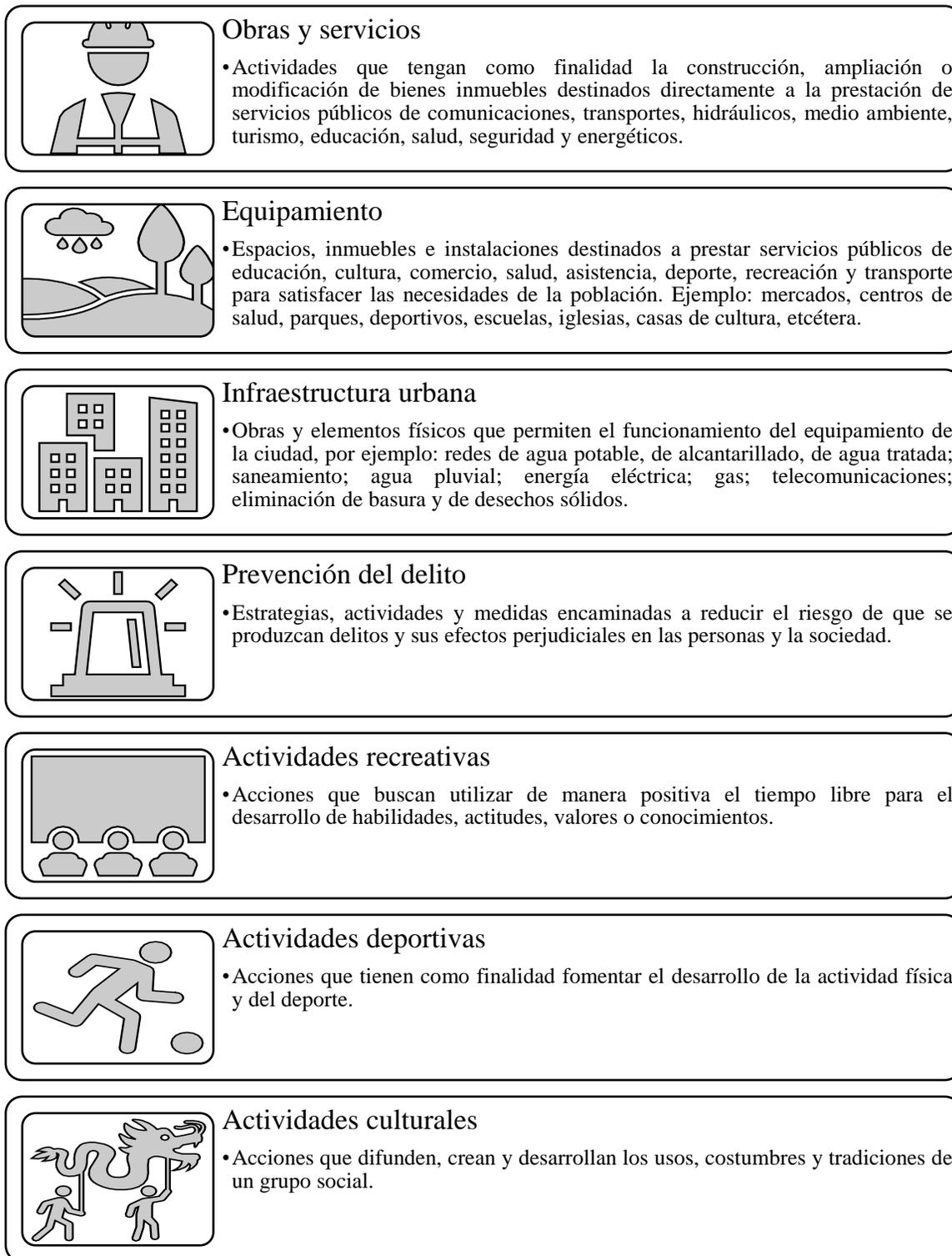
Todo ello tiene impacto, de hecho, en los temas o rubros tópicos de participación del presupuesto participativo. La serie de problemáticas y necesidades definidas, individual o colectivamente, tienden a expresarse tanto en la aprobación y votación de proyectos que dan pie a tendencias sobre las prioridades sociales.

Tabla 19: Participación Ciudadana en la emisión de la opinión por rubro en la Ciudad de México (2011-2018)

Rubro	Mar-2011	Nov-2011	Nov-2012	Sep-2013	Nov-2014	Nov-2015	Sep-2016	Sep-2017	Sep-2018
Obras y servicios	36,190	32,752	39,307	108,775	65,991	65,528	169,600	93,105	104,767
Equipamiento e Infraestructura	34,523	-	-	-	-	-	-	-	-
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 recreativas, deportivas y culturales	-	-	-	165,412	24,158	-	-	-	-
Actividades Socio Culturales	-	-	-	-	-	8,743	1,182	-	-
Actividades recreativas	-	-	-	-	-	-	-	149	554
Actividades deportivas	-	-	-	-	-	11,426	839	106	24
Actividades culturales	-	-	-	-	-	10,194	10,473	3,341	997
Otros	-	-	-	-	-	1,565	2,350	1,399	4,434
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
TOTAL	142,482	140,389	144,895	876,910	188,807	277,004	764,589	290,614	248,158

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Comparativo de Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo*, IECM, México, 2019. Sitio electrónico de información gubernamental, consultado el 28 de mayo de 2020 y disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/entidad.php>

Gráfico 15: Explicación sobre el contenido de los rubros de participación



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p. 25.

A nivel de la Ciudad de México, históricamente, han sido los proyectos inscritos en los rubros de obras y servicios, infraestructura urbana y prevención del delito quienes cuentan con mayor votación en la jornada de emisión de la opinión. Entre los procesos correspondientes al ejercicio fiscal de 2017 a 2019, fue mayor el apoyo ciudadano a proyectos de obras y servicios.

En este sentido, como se refleja en el gráfico número catorce, el rubro de “obras y servicios” hace referencia a la mejora de los bienes inmuebles para la prestación de los servicios públicos, mientras que “infraestructura urbana” implica la mejora en la distribución de estos últimos. Por último, aquellas actividades destinadas a la seguridad pública son aquellas referidas al rubro de “prevención del delito”.

La votación mayoritaria en estos rubros tiene, de hecho, alguna coincidencia con la percepción de la ciudadanía entorno a los problemas y necesidades que enfrenta la ciudad. Estos problemas se sintetizan en la percepción, principalmente, en materia de inseguridad y corrupción que afectan a la dotación de servicios y, a la postre, a la calidad de vida de los habitantes de la capital.¹⁹¹

A pesar de la importancia para el desarrollo cívico y personal, los rubros de las actividades recreativas, deportivas y culturales son las menos opinadas en los ejercicios analizados. Dentro de estas, las más votadas son aquellas referentes a la promoción de la cultura (a través de sus distintas expresiones), costumbres y tradiciones de la ciudad y, fundamentalmente, en aquellos pueblos originarios de la ciudad.

¹⁹¹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Diagnóstico”, en *Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México 2017*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2018, p. 24.

Gráfico 16: Participación ciudadana en emisión de opinión por rubro de cada demarcación (2017-2019)

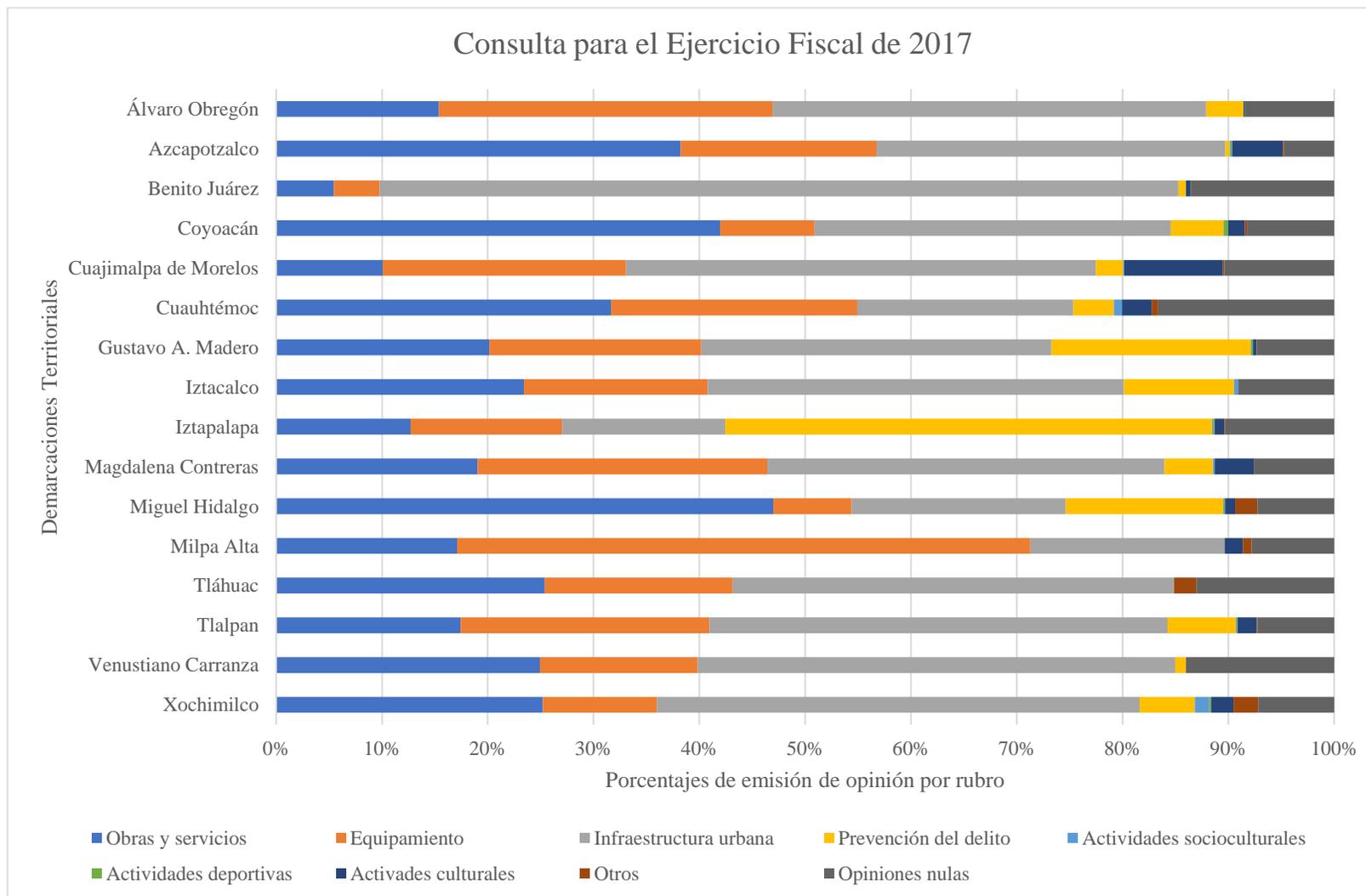


Gráfico 16: (Continuación)

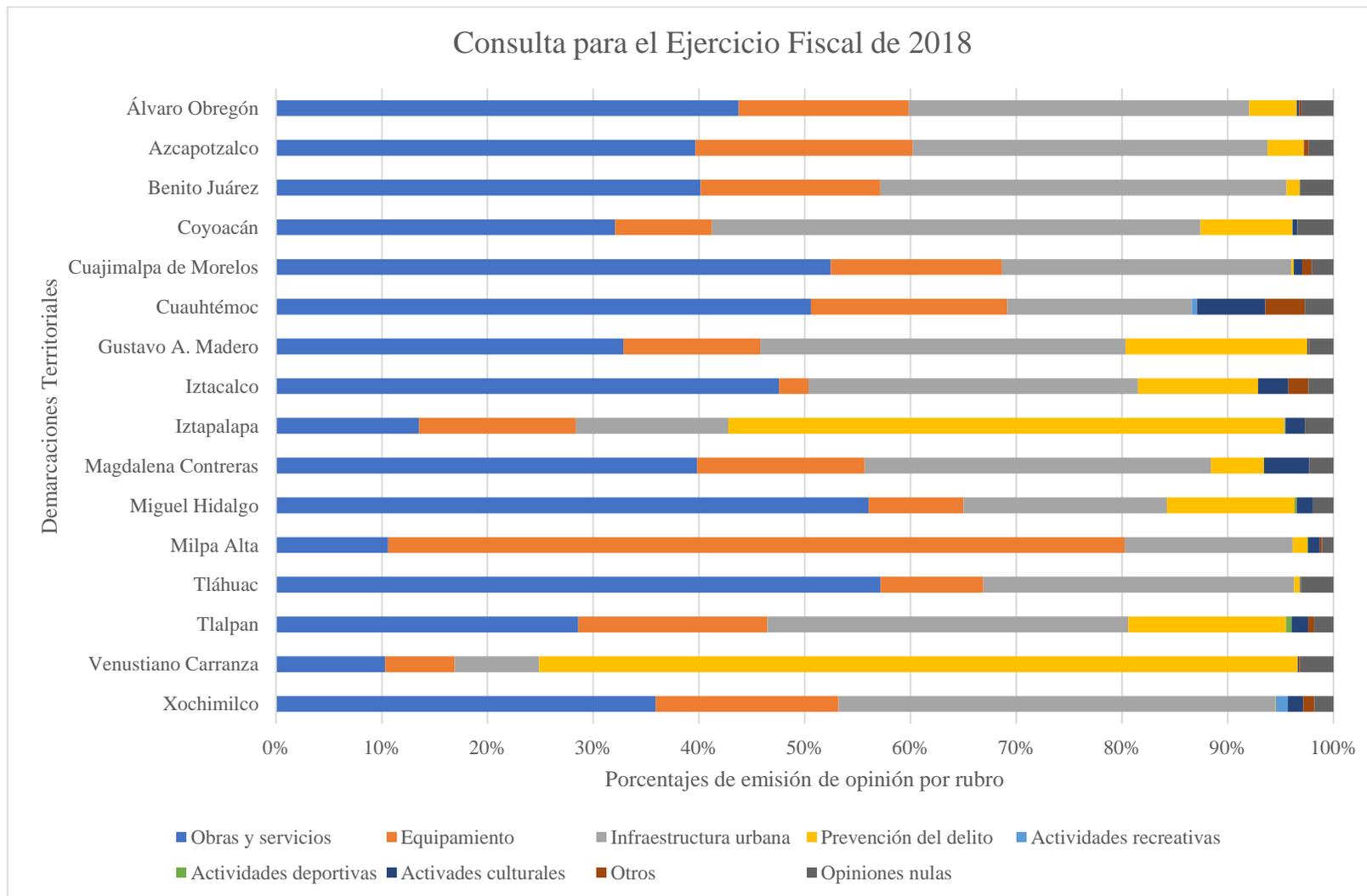
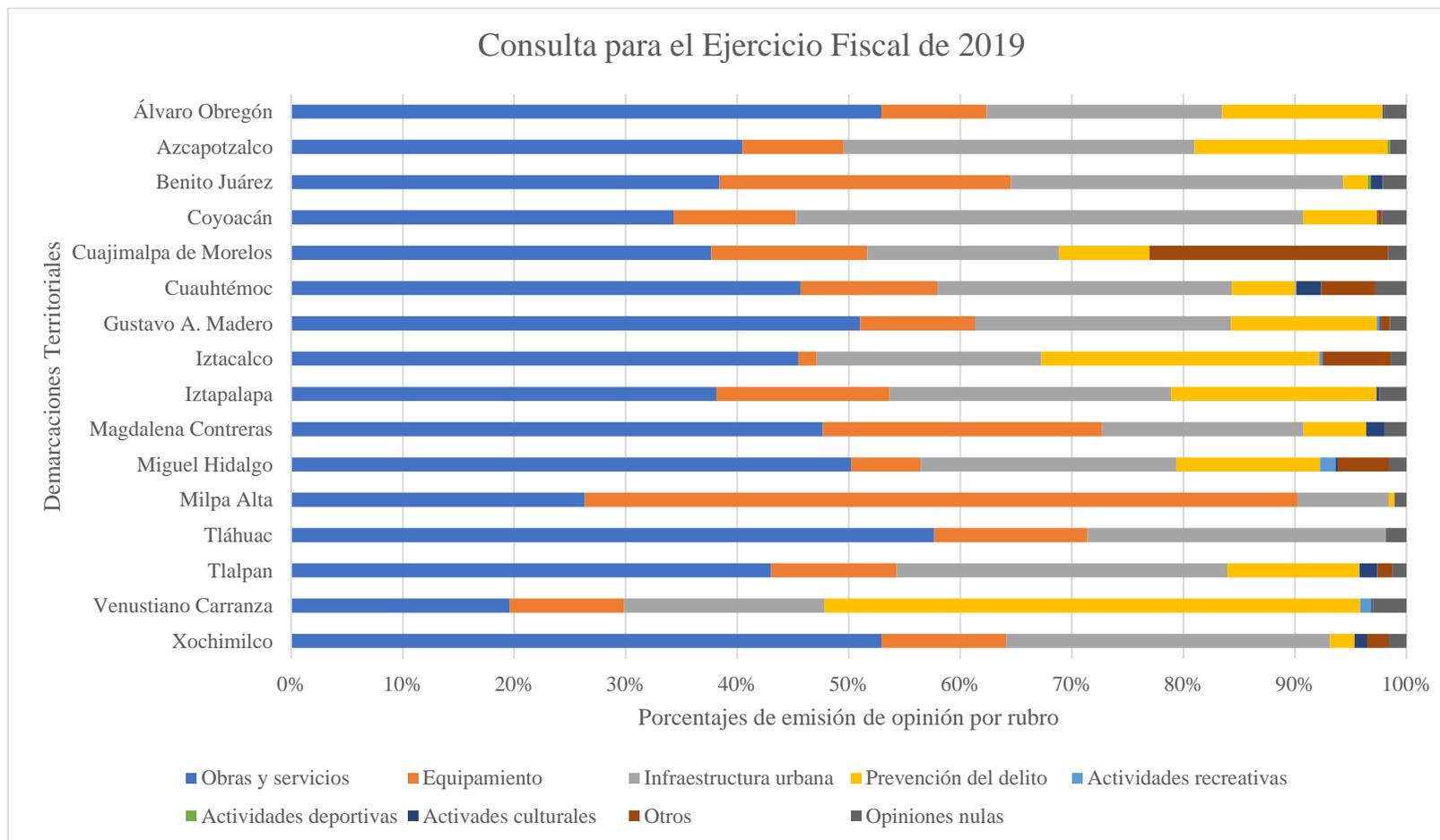


Gráfico 16: (Continuación)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Comparativo de Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo-Nivel Demarcación*, IECM, México, 2019. Sitio electrónico de información gubernamental, consultado el 29 de mayo de 2020 y disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/demarcacion.php?del=2>

Por otro lado, si esta perspectiva de análisis se traslada al ámbito de las demarcaciones políticas existentes en la ciudad, dicha situación fluctúa con paso de los procesos de consulta de presupuesto participativo. El gráfico anterior muestra la evolución de las prioridades ciudadanas en la jornada de emisión de la opinión al interior de las demarcaciones territoriales.

Como es posible observar, las tendencias generales a nivel ciudad no son constantes con lo expresado a nivel de las demarcaciones. Incluso, si comprendemos la variación entre los años que comprenden el estudio actual, es posible verificar que existen cambios en las necesidades y prioridades de estas de un año a otro.

Un ejemplo de ello es que, en 2017, 10 de las 16 demarcaciones inclinaron su apoyo mayoritario a proyectos de “infraestructura urbana”. Dicha tendencia cambió en 2018 y reafirmada en 2019 al ser el rubro de “obras y servicios” la que contó con mayor apoyo ciudadano en 9 y 13 de las 16 demarcaciones políticas, respectivamente.

Los rubros menos votados, en todos los ejercicios analizados, son los referentes a las actividades recreativas, deportivas y culturales. Es menester recordar que, desde la última modificación en 2013 en el espectro de los rubros de participación, se incorporaron estos bajo distintos nombres¹⁹² y que han ido cambiando con el paso de los ejercicios realizados.

Cabe destacar, por otro lado, que los proyectos ciudadanos inscritos bajo el rubro de “prevención del delito” han sido, mayormente, apoyados en las

¹⁹² Esto hace referencia a la existencia del rubro “actividades socioculturales” que fue reemplazado por “actividades recreativas”. Las actividades socioculturales contemplaban las mismas características que están presentes en la descripción del rubro de “actividades recreativas” del gráfico 14 del presente capítulo; estos conceptos fueron aportados por el entonces consejero electoral Pablo César Lezama Barreda durante la XII sesión extraordinaria de la Comisión de Participación Ciudadana del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal del 14 de junio de 2016.

demarcaciones de Iztapalapa y Venustiano Carranza. Esto refleja, en buena medida, la serie de prioridades y problemáticas sociales particulares de cada demarcación existente.

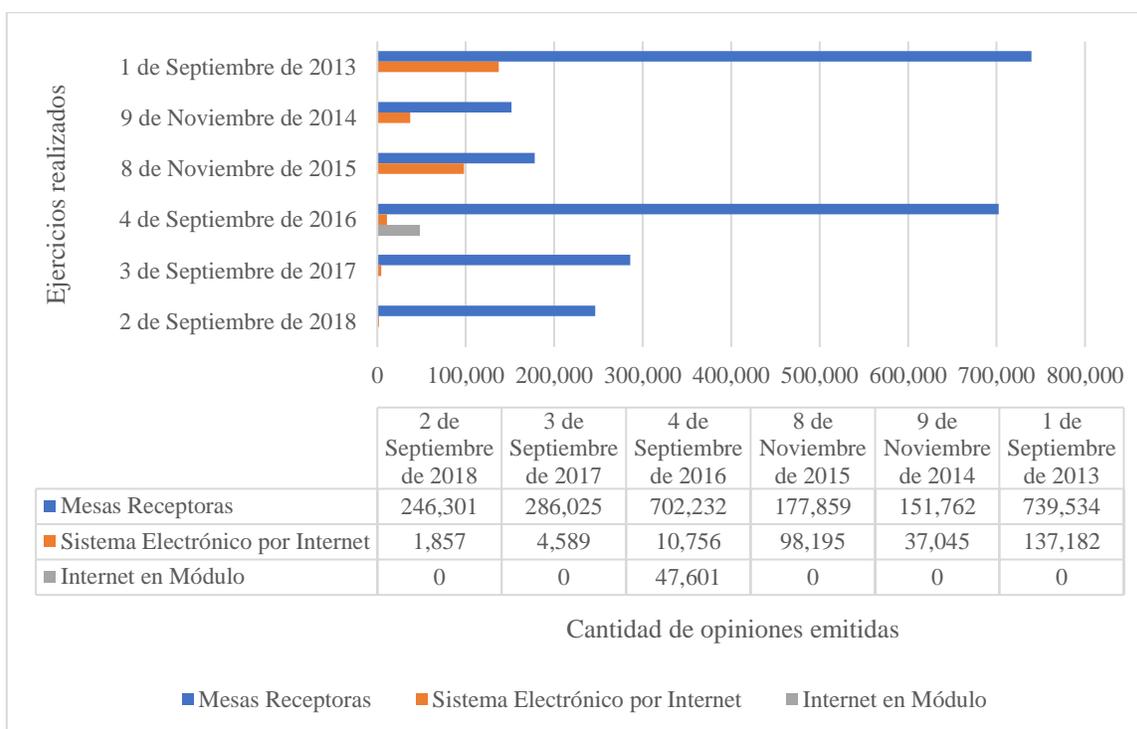
Mientras tanto, han sido las demarcaciones de Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Milpa Alta las que muestran una tendencia de apoyo al rubro de “obras y servicios” de manera consecutiva durante los tres ejercicios analizados. Como tal, no hay ninguna demarcación que muestre una variabilidad en las opiniones emitidas durante los tres ejercicios analizados.

Con ello, se establece que, al menos, hay dos rubros prioritarios para cada demarcación y que, como se observó en los gráficos anteriores, tienden a la prestación de los servicios públicos y a la mejora de las condiciones en que son proporcionados. Tiende a ser coincidente con lo que refleja la Ciudad de México, a nivel general, no obstante, sus particularidades expresadas.

Esta serie de opiniones expresadas por la ciudadanía, por otro lado, deben analizarse en el contexto de la serie de innovaciones o tendencias generales que se observaron en el anterior capítulo. Estas reflejan el comportamiento del desarrollo del presupuesto participativo en distintas regiones del mundo y, en particular, del caso latinoamericano.

Como tal, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) empezaron a utilizarse en el proceso del presupuesto participativo para el ejercicio fiscal de 2014. La evolución del Sistema Electrónico por Internet (SEI) se desarrolla en el siguiente gráfico, con resultados en uso cada vez menores a lo largo de los distintos procesos de consulta ciudadana realizados hasta el momento.

Gráfico 17: Votación vía internet y en mesas receptoras de opinión del presupuesto participativo en la Ciudad de México (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana del Presupuesto Participativo de los años comprendidos.

Como es posible observar, el sistema electrónico de votación tuvo mayor utilización durante el primer ejercicio en que fue implementado. Posteriormente, su aplicación por parte de la ciudadanía ha ido a la baja con un repunte para el ejercicio realizado en el mes de noviembre de 2015; en este sentido, nueve de cada diez ciudadanos siguen utilizando el método de mesas receptoras.

Como novedad en este parámetro, para el ejercicio fiscal de 2017, el Instituto Electoral instaló módulos en vía pública con internet. Estos módulos, de hecho, superaron al uso remoto del Sistema Electrónico y que, posteriormente, dejaron de instalarse desde la jornada realizada en el año 2017 hasta la actualidad de la presente investigación.

Este sistema de módulos cabe mencionar, tuvo una serie de inconsistencias y críticas operativas que fueron reconocidas dentro del propio órgano electoral:

“La incorporación del voto electrónico trajo muchas críticas porque en donde se instalaron tabletas para votar se prestaron al acarreo de votantes, lo cual fue un hecho descarado. Y cuando se hacía a través de teléfonos inteligentes, había denuncias de la compra masiva de chips telefónicos y que con las copias de las credenciales para votar se hacía el fraude...”¹⁹³

Como tal, el sistema electrónico implementado por el Instituto Electoral representa un paso atractivo dentro del contexto de innovaciones y tendencias procesales del presupuesto participativo. Ante estos déficits, se han implementado una serie de mecanismos de seguridad que merman posibles desvíos en su propósito original.

No obstante, este sistema ha carecido de su uso para la emisión de la opinión y, desde el ejercicio realizado para el ejercicio fiscal del 2018, el registro de proyectos participantes. La existencia de mecanismos de seguridad que prevengan cualquier desviación en su uso, aunado a la complejidad sobre la elaboración del proyecto, hace poco atractivo su uso en la consulta.

Por otro lado, la serie de innovaciones y tendencias como han sido la asesoría internacional y la implementación de los presupuestos participativos escolares no están presentes en nuestro caso de estudio. A pesar de ello, los distintos programas de capacitación y la participación de las ONG's u OSC's en las fases procesales sigue estando vigente.

¹⁹³ Entrevista realizada al Consejo Electoral, Pablo Lezama Barreda, el día 25 de noviembre de 2017 y documentada en Gómez Tagle y López de la Torre, *Op. Cit.*, p. 95.

Es posible corroborar que la evolución de la aplicación del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México ha mostrado resultados ambivalentes. A pesar de desarrollar mecanismos que promuevan la participación en este mecanismo, ha tendido ser baja en los ejercicios que han sido promovidos, incluyendo los realizados en el periodo de análisis planteado.

Por otro lado, al interior de las demarcaciones territoriales, se observaron una serie de interacciones que permitieron reconocer los niveles de participación y los temas tópicos referentes a sus prioridades y problemas. En este sentido, cada demarcación implicaría un análisis exhaustivo ya que, como tal, se observan diversas tendencias contrapuestas entre sí.

Al realizar la observación del marco jurídico procedimental del proceso de presupuesto participativo y sus resultados operativos, se reconoce la existencia del bajo interés de la ciudadanía en participar en este mecanismo de participación ciudadana y los diferentes vacíos procesales que alientan a que los objetivos y metas trazadas en su ejecución no sean plenamente alcanzadas.

De acuerdo con la hipótesis planteada para la presente investigación, el bajo interés de la ciudadanía en participar en el proceso del presupuesto participativo reside, fundamentalmente, en dos fases programáticas: durante la evaluación de los proyectos ciudadanos y en la fase del cumplimiento de los proyectos seleccionados en la jornada de emisión de opinión.

Como tal, el análisis sobre la actuación de la ciudadanía y sus representantes en dichas fases, con base en lo expresado en los anteriores dos apartados anteriores, será analizado en el siguiente y último apartado del presente capítulo que buscará corroborar, inicialmente, la hipótesis dada.

3.5.- El diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: análisis e inferencias estructurales y programáticas

Tras la revisión del marco jurídico procedimental y de los resultados generados durante los procesos de presupuesto participativo realizados en la Ciudad de México, el presente apartado busca analizar diversas facetas en la construcción de un modelo institucional de este mecanismo y que, a la vez, de pie a un primer acercamiento sobre la validez o invalidez de las hipótesis planteadas.

Este análisis y su posterior proceso inferencial pretende basarse en el modelo tipológico propuesto por Yves Cabannes, el cual, ante la diversidad cuantitativa y cualitativa sobre la concepción y operación del presupuesto participativo, propone dieciocho variables comprendidas en cuatro dimensiones analíticas.

Si bien la explicación de dicho modelo está representada en el primer capítulo de la presente investigación, se pretende observar la interpretación generada por el autor y la subsecuente información sobre el caso de estudio planteado. En este sentido, se plantea la realización de cinco subapartados correspondientes a las dimensiones planteadas y una reflexión general al respecto.

El primero de ellos abarcará la dimensión *participativa* que, de hecho, es la más estudiada dentro del análisis científico. Posteriormente, se distinguirán los tres apartados correspondientes, en términos generales, al ámbito de la acción de las administraciones políticas: *financiera, fiscal y presupuestaria, normativa y legal* y, por último, *territorial* para que, finalmente, se establezcan las primeras observaciones finales del trabajo de investigación.

3.5.1.- Dimensión participativa: la relación problemática entre la ciudadanía y autoridades de la Ciudad de México

En primer lugar, el análisis de cada dimensión y sus variables analíticas adyacentes tienen tres parámetros operativos: un diseño institucional mínimo, mediano y avanzado. Como tal, cada variable es independiente de otras y, como se ha observado, pretende dar una visión *sui generis* del modelo de presupuesto participativo implementado en la Ciudad de México dentro del contexto plural y diverso de este mecanismo en el mundo.

Además de que el modelo planteado en el primer capítulo permite discriminar aquellas experiencias que se autodenominan de *presupuesto participativo* y de las que no lo son como tal, permite observar la evolución de los procesos realizados y determinar el papel que ha tenido la ciudadanía y sus representantes populares frente a este proceso deliberativo.

La dimensión participativa, en primer lugar, podemos entenderla como aquella que involucra los aspectos políticos y de gestión pública acerca de la operación del presupuesto participativo. En ella, por otro lado, se comprenden las distintas etapas en las que la ciudadanía puede participar y su incidencia en la toma de decisiones públicas en la materia procesal.

Esta dimensión comprende nueve variables de análisis, de las cuales seis corresponden al ámbito de la acción ciudadana y otros tres referentes al ejercicio gubernamental. Es, en este sentido, que esta dimensión recobra una importancia tal que permitirá verificar la veracidad de varios parámetros analíticos que están establecidos en la hipótesis generada en la introducción de la presente investigación.

Poder de decisión final sobre el presupuesto participativo

Es menester recordar que el presupuesto participativo se desarrolla como un mecanismo complementario a la democracia representativa. La formulación de los anteproyectos presupuestales, su discusión y aprobación compete a las instancias de las administraciones políticas de las demarcaciones territoriales y al Congreso de la Ciudad de México.

De acuerdo con lo establecido en las fases procesales que se han discutido con anterioridad, el poder de decisión final sobre el presupuesto participativo refleja un *arreglo mediano*. Es decir, que la decisión tiene un carácter mixto, donde la ciudadanía, junto a sus representantes populares, tienen interacciones constantes durante la etapa deliberativa y la fase de ejecución y vigilancia.

Con ello, quiere decir que la decisión no recae en la voluntad o compromiso del alcalde o en un Consejo Gubernamental de llevar a cabo este procedimiento. Esto, de hecho, está mandatado a nivel constitucional local y en la ley secundaria regulatoria y que, como tal, refleja una obligatoriedad anual de llevar a cabo el procedimiento bajo el marco de atribuciones establecido.

Por otro lado, en otro extremo, la ciudadanía no tiene dicho poder de decisión final ya que, de acuerdo con el proceso de elaboración presupuestaria, esta decide las prioridades y necesidades en la jornada de emisión de opinión de una parte del presupuesto, pero no tiene, como tal, una representación de deliberación, como ha sido el caso de las ciudades brasileñas que reflejan un modelo de arreglo avanzando.¹⁹⁴

¹⁹⁴ De acuerdo con lo analizado en el capítulo II, es el Consejo de Presupuesto Participativo (COP), para el caso de Porto Alegre, quien tiene representación de miembros seleccionados por la sociedad civil y ejerce funciones de supervisión de los recursos públicos. Además, como una regla no escrita, ejerce el cabildeo ante la Cámara de los Vereadores para preservar, en la medida de lo posible, el anteproyecto enviado.

Formas de participación

Dentro del marco del diseño institucional y jurídico del presupuesto participativo en la Ciudad de México, se establece la forma en que la ciudadanía puede participar en este proceso. A través de los derechos y facultades que le son concedidos a los ciudadanos, en lo individual o a través de sus órganos de representación social, se enmarca su acción procesal.

Para el caso analizado, refleja un *arreglo mediano* que se le puede denominar bajo un modelo de democracia asociativa o de democracia representativa comunitaria. Este modelo ha sido común en las experiencias latinoamericanas donde se busca privilegiar la participación a través de las organizaciones ciudadanas existentes.

Si bien dentro de la normatividad aplicable en la Ciudad de México, se dispone como derecho de participación de forma individual¹⁹⁵, a lo largo de las distintas convocatorias realizadas, se ha establecido que sean los órganos de representación ciudadana, a través de las asambleas ciudadanas, quienes determinen los proyectos, avalados previamente por el órgano dictaminador, que serán puestos a votación en la jornada de emisión.

Es, pues, que el ciudadano en lo individual puede presentar y votar por proyectos de presupuesto participativo y, no obstante, la selección preliminar de estos está en manos de los órganos, tanto de orden ciudadanos y gubernamental. Tiende a ser, pues, un modelo de participación "...mediatizada por delegados probablemente más próximos de sus preocupaciones y demandas".¹⁹⁶

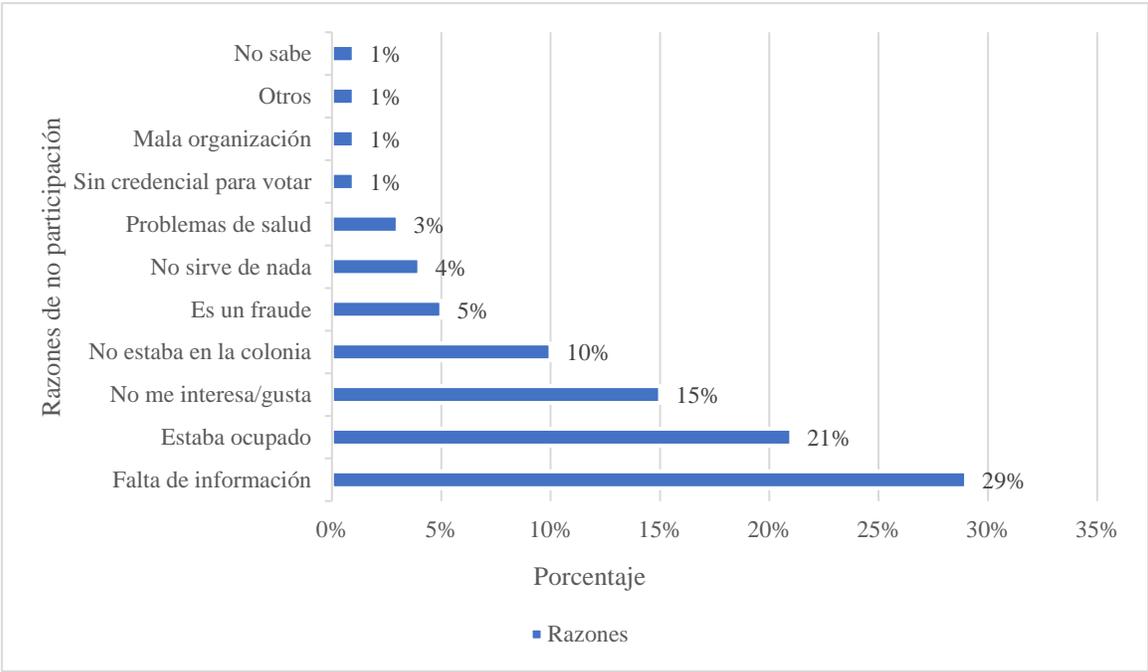
¹⁹⁵ Artículo 10, tanto de la LPCDF y de la LPCCDMX.

¹⁹⁶ Cabannes, *Op. Cit.*, p. 74.

No obstante, la anterior premisa no puede corroborarse para el caso de la Ciudad de México. Si bien dicha explicación corresponderá al siguiente elemento analítico, el impacto que tiene la percepción ciudadana sobre la política local y la participación en los asuntos públicos tiene consonancia con las formas y niveles de participación históricos de los ciudadanos.

En la Ciudad de México, si bien el contexto histórico avala la percepción de ser una sede propicia para el empoderamiento ciudadano, actualmente, el 85% de los habitantes de esta establece la palabra *política* como algo negativo y que, de hecho, genera desconfianza (38%) e indiferencia (24%) e incide, de manera tal, en la concepción sobre la participación ciudadana.¹⁹⁷

Gráfico 18: Razones del por qué los ciudadanos no participan en la jornada de emisión de la opinión del presupuesto participativo



Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p. 111.

¹⁹⁷ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p. 34.

En el caso específico del presupuesto participativo, es posible observar que, a pesar de existir un andamiaje institucional de actividades relativas a la preparación, desarrollo y realización de la consulta ciudadana, no ha tenido impacto en crear mayor interés por parte de la ciudadanía. Frente al contexto de desconfianza e indiferencia, se comprende que el 19% de estos asevere que no vea aspectos positivos sobre la aplicación del mecanismo en su acción colectiva.

Otro aspecto que resalta en ello es la falta de información sobre el mecanismo, con lo cual, a pesar del esfuerzo institucional por difundir el mecanismo a través de distintos medios informativos, no ha sido motivo que incentive a los habitantes de la Ciudad de México a acercarse al funcionamiento del presupuesto participativo.

A esto, si se le añade el hecho de que el 86% de los ciudadanos que saben de la existencia del mecanismo no han participado en la presentación de proyectos de presupuesto participativo¹⁹⁸, se puede inferir que la ciudadanía no participa en este debido a la mixtura contextual de desconfianza política hacia las instituciones gubernamentales y a la falta de información.

No obstante, de manera subyacente, implica reconocer que son las propias prácticas de los actores políticos y sociales que tienden a alentar dicha percepción y su impacto histórico en los niveles de participación ciudadana. Dicho comportamiento tiende a reflejarse en la interacción los ciudadanos en lo individual, por un lado, y en la acción de las instituciones gubernamentales y los órganos de representación social en el presupuesto participativo, por otro lado.

¹⁹⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, Op. Cit., p. 111.

Órgano de decisión de priorización presupuestaria

A diferencia del modelo brasileño institucional contemplado en la figura del Consejo de Presupuesto Participativo (COP) que, como se ha mencionado, establece las directrices procesales y presupuestarias expresas en su reglamento interno, las experiencias no brasileñas muestran una tendencia de participación mixta entre la ciudadanía y el gobierno local.

En este sentido, el arreglo existente en la Ciudad de México se cataloga como de **nivel mediano**. La operación y gestión pública del presupuesto participativo tiende a desarrollarse bajo estructuras políticas y sociales preexistentes y que, desde luego, dinamizan y amplían sus funciones sin que modifique la estructura del tejido social y las prácticas o formas de hacer política.

Un ejemplo de ello es que, cuando se reguló por primera vez el presupuesto participativo en la Ciudad de México, amplió las funciones de los Comités y Consejos Ciudadanos en materia de diagnóstico y priorización de necesidades enmarcadas en este mecanismo deliberativo. Con ello, se acrecentó el rol de participación de estos órganos existentes.

Aunado a ello, con la creación en 2010 de los Consejos de Pueblos, el retorno de los representantes de manzana y, por otro lado, en 2019, con el fortalecimiento de las funciones en la materia sobre las organizaciones sociales y la asamblea ciudadana, junto a la creación de las Comisiones de Participación Comunitaria¹⁹⁹, tienden a generar una práctica de transversalización, es decir, diluye el proceso en distintos ámbitos a través de diversas fases operativas.

¹⁹⁹ Estas sustituyeron a los Consejos Ciudadanos y de los Pueblos con la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México en 2019.

A la par del análisis institucional de los órganos de participación social, cabe mencionar que estas se desarrollaron, como se ha mencionado, bajo distintas prácticas y estructuras políticas y sociales que no necesariamente implican el fortalecimiento del tejido social y de la participación efectiva de la ciudadanía.

Es menester recordar que, aunado a la escasa información sobre el proceso y el bajo interés por participar en los asuntos públicos, del 46% de los ciudadanos que sí conocen el presupuesto participativo y, de ese porcentaje, el 61% que no había participado en alguna ocasión, un 9% consideraba que no hacía la diferencia en la resolución de sus problemas o era un proceso fraudulento.²⁰⁰

Lo anterior refleja, en buena medida, que la concepción del presupuesto participativo en la Ciudad de México no ha alentado a la mejora de las prácticas de hacer política, de parte de los ciudadanos, y de otros actores políticos que, como se ha mencionado con anterioridad, han tergiversado los objetivos y planteamientos originales del mecanismo.

Estas prácticas tienden a expresarse en métodos de participación ciudadana que no fortalecen a los ciudadanos, sino que alientan al fortalecimiento de una estructura de apoyo a una fuerza política en las colonias y pueblos originarios que conforman a la capital. Para observar estas prácticas clientelares se ha indagado acerca del rol que juegan estos órganos y su subyacente impacto en el desarrollo del presupuesto participativo.

Cabe señalar que, desde antes del periodo de estudio de la presente investigación, la participación ciudadana era vista como un espacio de

²⁰⁰ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p. 111.

recreación de los intereses de grupos partidistas. El clientelismo político o el control de las demandas ciudadanas se expresaban a través de la creación de instrumentos de representación social en la etapa de las administraciones gubernamentales del Partido Revolucionario Institucional (PRI).²⁰¹

A pesar del propósito inicial de los gobiernos emanados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para impulsar la participación ciudadana autónoma y democrática, existieron diversos elementos políticos contextuales que darían pauta para que siguieran persistiendo las mismas prácticas de orden clientelar y de control político sobre la acción ciudadana.

Como tal, las distintas percepciones sobre esta al interior del PRD (formas de vinculación con diversos tipos de organizaciones), el factor ideológico (neoliberal o de izquierda) y la disputa con fines políticos-electorales de los órganos de representación social²⁰² representaron el núcleo de fenómeno que, de hecho, siguen estando presentes en la actualidad.

Es en este sentido que las elecciones de los entonces Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, como consecuencia de este fenómeno, eran caracterizadas por “...la competencia de intereses de facciones partidarias, la intervención de grupos corporativos locales, así como de funcionarios delegacionales y de gobierno central...”²⁰³ con el objetivo de controlar demandas ciudadanas e impulsar una agenda de demandas específica.

²⁰¹ Se establece que los órganos de representación social como los Consejos Consultivos Delegacionales, Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana “...fueron ocupadas por los actores tradicionales, miembros de las agrupaciones clientelares y corporativas arraigadas en la Ciudad... (por lo cual) ...impidió que se convirtieran en instancias genuinas de expresión ciudadana”. Véase más en: Álvarez Enríquez, Lucía, “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”, en *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia No. 6, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006, p. 61.

²⁰² Tejera Gaona, Héctor, “Participación ciudadana y representación formal”, en *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, Editorial Gedisa – UAM-Iztapalapa, México, 2015, pp. 37-80.

²⁰³ *Ibid.*

Por tanto, la creación y/o modificación de funciones e instancias del diseño institucional de la participación ciudadana en la Ciudad de México no tiene, desde su origen, la finalidad de impulsar un tejido social de orden democrático. La propia integración y funcionamiento de estos está dirigido hacia una interrelación con intermediarios políticos y no con la ciudadanía organizada.²⁰⁴

Lo anterior, de manera subyacente, impacta en el desarrollo del presupuesto participativo como instrumento de la democracia participativa. Este, es menester recordar, tiene su anclaje programático en diversas instancias ciudadanías y gubernamentales, incluyendo a los órganos de representación social.

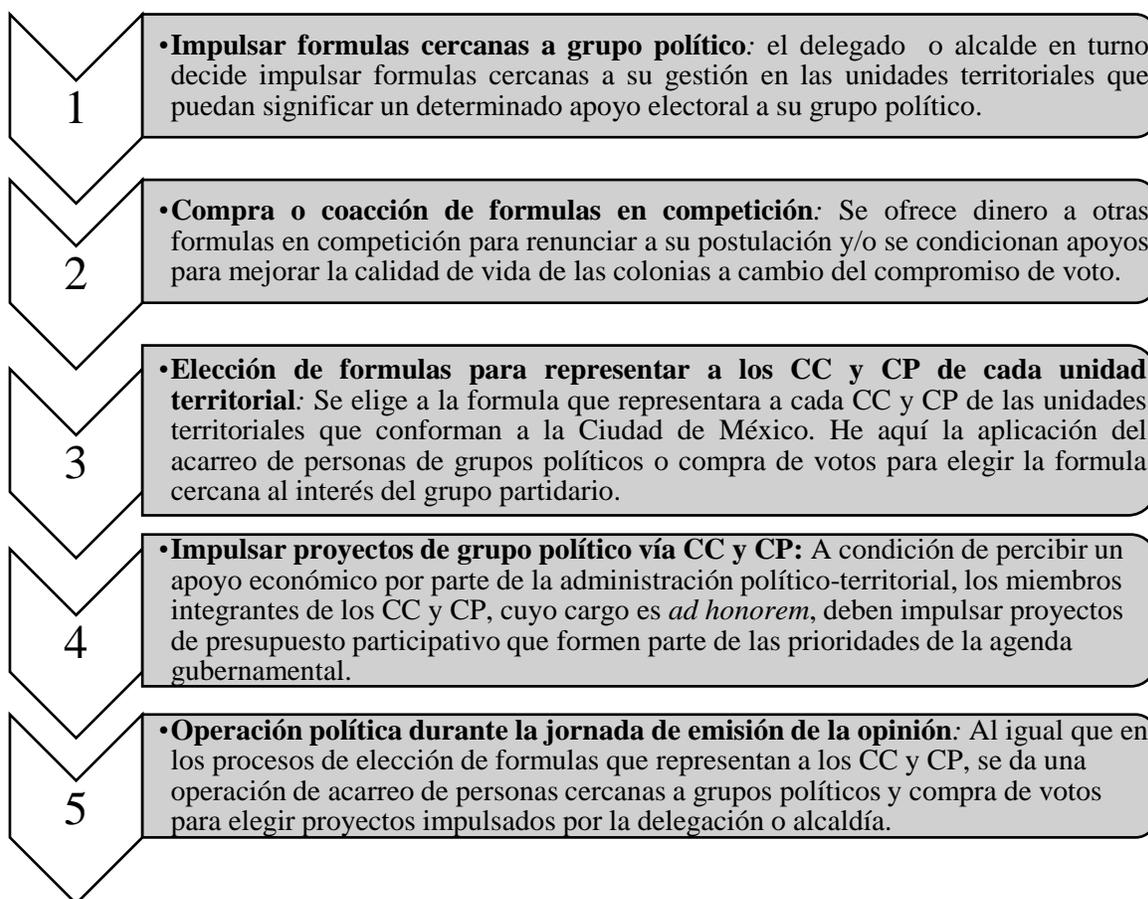
La posible cooptación del presupuesto participativo se puede expresar, por un lado, en la propuesta de iniciativas y la votación de estas en la jornada de emisión de la opinión y, por otro lado, en la propia actividad de estos órganos de representación social que son evaluados de manera anual por el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En cuanto al primero, se ha denunciado que a través del control de estos órganos que, de hecho, están facultados para dar propuestas de proyectos de presupuesto participativo, se logran impulsar temáticas e ideas que determina el propio órgano político-administrativo territorial. Aunado a ello, las prácticas de obtención de credenciales, acarreo y compra de voto permiten completar dicha desviación del propósito original que tiene el mecanismo.

²⁰⁴ Tejera Gaona, Héctor y Rodríguez, Emanuel, “Disputas político-electorales y comités ciudadanos: hacia las elecciones del 2012 en la Ciudad de México”, en *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2012, p. 338.

Con base en la información de los medios de comunicación masiva y de las investigaciones académicas realizadas en torno a esta problemática, se propone el siguiente esquema de operación potencial de control sobre el presupuesto participativo. Este esquema es tentativo y que, de hecho, requiere de una investigación más amplia a nivel de las unidades territoriales para su corroboración general.

Gráfico 19: Esquema operativo potencial de control del presupuesto participativo en la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en notas periodísticas de Laguna, Icela, “Pugna por Comités Vecinales” y “Comités ¿Vecinales?” en *Reporte Índigo*, notas del 30 de agosto de 2016 y del 6 de septiembre de 2016, respectivamente, y consultadas el 5 de agosto de 2020. Sitio electrónico de información periodística disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/iztapalapa-denuncia-prd-ciudad-de-mexico/> y en <https://www.reporteindigo.com/reportes/campana-comite-cdmx-votacion-cuidadana/>.

Como tal, esta operación política que busca controlar a los órganos de representación social y, subyacentemente, al presupuesto participativo se constituye, en parte, a que se carecen de espacios de identidad comunitaria en muchas unidades territoriales que constituyan colectivos ciudadanos sobre la base de la confianza interpersonal.

Esto implica que la única fuerza que puede movilizar y convencer a la gente para apoyar determinadas formulas y proyectos colectivos han sido los propios partidos y grupos políticos. Además, las propias características jurídicas de los procedimientos legales de elección dan pauta a una elección de carácter ciudadano con modelos procesales más *ad hoc* a los partidos políticos.

Por otro lado, la operación de estos órganos se ha caracterizado por los siguientes elementos facticos:

- La planilla ganadora, en ocasiones, se impone y obstaculiza la participación de otros integrantes vecinales en las reuniones.
- Los coordinadores de los CC y CP no avisan a los demás integrantes sobre las juntas que realizarán.
- Conflictos por intereses particulares en las sesiones de trabajo.
- Los CC y CP tenían una plena relación con las delegaciones más no con los jefes distritales del órgano electoral; este último, de hecho, encargado de evaluar las actividades de estos.²⁰⁵

Es en esta dinámica que, como tal, se ha denunciado que las temáticas y rubros con los cuales versan las consultas ciudadanas de presupuesto participativo e, incluso, dónde realizar obras con impacto electoral se definen

²⁰⁵ Tejera Gaona, *Op. Cit.*, pp. 90-108.

entre los órganos de representación social y las delegaciones/alcaldías, dejando a un costado al órgano electoral.²⁰⁶

Si bien estas tendencias generales que se presentan en distintas demarcaciones territoriales varían entre sí, estas prácticas continúan incluso con la nueva LPCCDMX y la elección de los Comités de Participación Comunitaria al registrarse, nuevamente, la influencia de control por parte del gobierno de las alcaldías sobre estos.²⁰⁷

Es entonces que, en términos generales, este *arreglo mediano* que se ha establecido tiende a afirmarse bajo esta serie de prácticas de participación ciudadana (clientelismo o cooptación) ilegales. Lo anterior da pauta que, de acuerdo la opinión ciudadana, el 35% de estos no tenga ninguna interacción con estos órganos de representación social.²⁰⁸

Aunado a ello, sólo 2 de cada 10 ciudadanos confían en la actuación de estos para resolver los distintos problemas comunitarios²⁰⁹ y que, como tal, ante la arraigada desconfianza interpersonal (74%) que persiste en la Ciudad de México, implicaría reconocer un *impasse* de orden político-cultural en torno a estos mecanismos de representación social y, subyacentemente, en el presupuesto participativo.

La explicación amplia sobre este punto tiene su base, finalmente, en el reconocimiento sobre la relación existente entre estos órganos y el desarrollo

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Un ejemplo de ello fue en la alcaldía Miguel Hidalgo donde se documentó que a 256 representantes vecinales estaban inscritos a un programa social denominado “La Empleadora” que viola la normatividad sobre recibir recursos de la alcaldía siendo representante comunitario. Véase más en: Ortega, Israel y León, Ulises, “Tiene MH a sueldo a comités vecinales”, en *Diario Reforma*, nota del 29 de abril de 2020 y consultada el 5 de agosto de 2020. Sitio de información periodística disponible en: <https://www.reforma.com/tiene-mh-a-sueldo-a-comites-vecinales/ar1930742?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->

²⁰⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p. 35.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 41.

del presupuesto participativo. El control de estos más la existencia de un débil tejido social participativo dan pauta a la tergiversación de los mecanismos de participación ciudadana y a la ampliación del descontento social.

De ahí la importancia de la voluntad política y del marco del diseño institucional que busquen garantizar un modelo de acción participativo equilibrado entre la acción ciudadana y la gestión pública de recursos por parte de los alcaldes en turno, en conjunto con vigilancia del órgano electoral sobre los órganos representativos sociales.

Democracia participativa “ciudadana” o “de proximidad”

En esta variable, por otro lado, se expresa sobre el ámbito territorial en el cual las demandas ciudadanas y proyectos presentados han de ser atendidos y/u operar por las instituciones públicas. En este sentido, se busca corroborar si la ciudadanía interactúa para la resolución de sus problemas comunitarios o traslada sus inquietudes al ámbito de la ciudad en su conjunto.

En el caso de la Ciudad de México, existe un *arreglo mínimo* ya que el modelo institucional está enfocado al diagnóstico, análisis y deliberación de los problemas a nivel barrial y comunitario. En ambas normatividades que tuvieron vigencia en el periodo analizado, se enfoca a la atención de las demandas de cada colonia, barrio, pueblo originario o unidad habitacional.²¹⁰

En este sentido, el modelo de la Ciudad de México es catalogado como “de proximidad”, también denominado “comunitario”, en contraposición con aquellas formas de democracia participativa “ciudadana”. Este último

²¹⁰ Artículos 83 de la LPCDF y 116 de la LPCCDMX.

representa el arreglo más avanzado donde se piensa más a nivel ciudad, generando “nuevas centralidades urbanas”.²¹¹

Grado de participación de los excluidos

Mientras tanto, esta variable hace referencia a la inclusión de grupos que, histórica o tradicionalmente, han sido objeto de discriminación. Es decir, se aborda la relación existente entre el presupuesto participativo y las temáticas referentes al género, etnias, migrantes, edades, discapacidades, etc. que, de hecho, forman parte de los grupos excluidos o vulnerables.²¹²

Como tal, las experiencias internacionales del presupuesto participativo han construido modelos propios con base en espacios territoriales y temáticas (rubros) específicos conforme a su contexto local. En este sentido, junto a las reformas de carácter político y civil, el avance sustancial se ha centrado en la universalización de los derechos políticos y civiles de esos grupos.

Para el caso de la Ciudad de México, durante la vigencia de la LPCDF, se puede catalogar con un *arreglo mínimo*. A pesar de la búsqueda de una distribución equitativa de recursos en cada colonia y, en 2010, crear la figura de los Consejos de los Pueblos que, de acuerdo con el art. 141 de dicha ley, se buscaba preservar la autoridad tradicional de acuerdo con prácticas tradicionales, no constituyen pasos transversales hacia una inclusión plena.

²¹¹ Cabannes, *Op. Cit.*, p. 24.

²¹² Los grupos vulnerables pueden entenderse como aquellos “...que, en virtud de su género, raza, condición económica, social, laboral, cultural, étnica, lingüística, cronológica y funcional sufren la omisión, precariedad o discriminación en la regulación de su situación...” por parte de los actores públicos y leyes a nivel nacional, local o municipal. Véase más en: González Galván, Jorge Alberto; Hernández, María del Pilar y Sánchez-Castañeda, Alfredo, “La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario”, en *Derechos humanos: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional – Tomo III*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 227.

Si bien se ha recalcado que la participación de la ciudadanía en el proceso de presupuesto participativo es libre de toda discriminación, los rubros y el espacio de interacción entre participantes no promueve la inclusión de los grupos tradicionalmente vulnerables. En 2019, con la LPCCDMX, se avanza en la materia, pero únicamente en términos de la distribución de recursos.²¹³

De ahí que uno de los pendientes en materia legislativa, de capacitación y de enfoque programático, sea la revaloración de los rubros de participación y su definición explícita. Aunado a ello, en conjunto con otros parámetros, la revisión sobre la viabilidad del enfoque territorial y la anexión del enfoque temático que, de hecho, genera una visión más plural y universal de los problemas y sus subsecuentes soluciones sociales.

Fiscalización de obras y control en la ejecución del P.P.

La participación ciudadana en la fase de la fiscalización y control en la ejecución de los proyectos y recursos del presupuesto participativo representa un factor importante para la presente investigación. Se establece, cabe recordar, que es parte de las causas por las cuales la ciudadanía no tiene incentivos para participar en este mecanismo.

En este sentido, el propio diseño institucional de la Ciudad de México mandata a las alcaldías (antes delegaciones) que ejerzan los recursos del presupuesto participativo con base en los resultados de las consultas ciudadanas y que, de hecho, cada experiencia llega a compartir, por lo menos de palabra, la buena voluntad para que el proceso tenga resultados positivos.

²¹³ De acuerdo con el art. 118 de la LPCCDMX, los recursos del programa del presupuesto participativo serán distribuidos de la siguiente manera: 50% de manera proporcional al número de colonias, pueblos y barrios de la Ciudad y otro 50% conforme a criterios de pobreza multidimensional, incidencia delictiva, condición de pueblos originarios y rurales, cantidad de población y población flotante.

En términos generales, esta variable hace referencia a la instancia que se encarga del proceso de fiscalización y vigilancia del uso de los recursos públicos para el cumplimiento de los compromisos pactados en el presupuesto participativo. Para el caso específico de la Ciudad de México, se cuenta con un diseño institucional sui generis de *arreglo mínimo y mediano*.

Durante la aplicación del presupuesto participativo bajo el amparo de la LPCDF, el control social fiscalizador de los recursos públicos se limitaba a la recepción de informes pormenorizados del presupuesto participativo de parte de las órganos políticos-administrativos de las delegaciones. Aunado a ello, los órganos de representación no tenían, dentro de sus comités de trabajo, la función específica de fiscalización.²¹⁴

Como tal, además del papel restringido de los ciudadanos en la petición de información pública y la ausencia de sanciones por incumplimiento de los compromisos pactados, el papel fiscalizador se encontraba en dependencias al interior de las instituciones públicas. Estas se centraban en la vigilancia de la cuenta pública a través de la ALDF (Contaduría Mayor de Hacienda) y de la Contraloría de la Ciudad.

Este arreglo mínimo, además, se fortalece ante la única función explícita que tienen las delegaciones en materia de transparencia. Estos, en su momento con la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (LTAIPCDMX), tenían la única obligación de dar a conocer montos asignados, desglose y avance trimestral de los proyectos.²¹⁵

²¹⁴ De acuerdo con las funciones de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, enmarcadas en el artículo 171 de la LPCDF.

²¹⁵ Artículo 124, fracción XII de la LTAIPCDMX.

Mientras tanto, el modelo que está presente con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México sigue teniendo a las instituciones públicas como el eje principal del control y fiscalización de la ejecución de los proyectos y recursos del presupuesto participativo. No obstante, existen diferencias sustanciales que permitirán establecer un *arreglo mediano*.

De acuerdo con lo expresado por los artículos 130 al 133 de la LPCCDMX, es la Asamblea Ciudadana, convocada por las Comisiones de Participación Comunitaria de cada Unidad Territorial, que designará a los integrantes de dos comisiones para este propósito: la comisión de ejecución y la de vigilancia.

Sus funciones básicas, expresadas anteriormente, consisten en la recepción de recursos públicos, ejecución de proyectos y rendición periódica de cuentas de manera eficaz y eficiente. Esto, además, va acompañado de la labor realizada por los contralores ciudadanos que, en el ámbito de su competencia, realizará la supervisión del manejo de los recursos.

Esto representa un avance cualitativo importante en materia de control y fiscalización bajo la vigilancia ciudadana a través de comisiones específicas. No obstante, se cataloga como *arreglo mediano* debido a que los ciudadanos no controlan las licitaciones públicas relativas a las obras a emprender, ya que eso compete a las administraciones políticas de las alcaldías.

Con base en el numeral 11 de la Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo de las Alcaldías en la Ciudad de México²¹⁶, se expresa lo siguiente:

²¹⁶ Dicha regulación fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 17 de febrero de 2020 y será el marco referencial para los ciudadanos designados en los comités de ejecución y vigilancia.

“...la Alcaldía será responsable de realizar los procedimientos de adquisición de equipos, bienes o servicios, así como de la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma, que se precisen para la realización de los proyectos aprobados, conforme al calendario respectivo...El Comité de Ejecución participará en las diversas etapas, interviniendo permanentemente desde la planeación de los procesos hasta la conclusión de la adjudicación...”²¹⁷

Como tal, el rol sobre las licitaciones está en manos de las autoridades de las alcaldías y que, como tal, dependerá del ejercicio que será realizado posteriormente al término de la presente investigación, si este ámbito puede trasladarse a un arreglo *sui generis* **avanzado**, es decir, de control mutuo en dicho proceso de licitaciones públicas.

Grado de información y divulgación de resultados

Mientras tanto, las siguientes tres variables analíticas comprenden a la acción de las instituciones y administraciones políticas en torno al presupuesto participativo y su nexos con la participación de la ciudadanía. En este sentido, sobre el grado de información y divulgación de resultados, abarca la voluntad política de estos para dar a conocer resultados y avances de este mecanismo.

Esta difusión de la información pública de los resultados y avances entorno a los compromisos del ejercicio deliberativo deben, como tal, apegarse a los principios emanados de la iniciativa de Gobierno Abierto²¹⁸ en cuanto a la

²¹⁷ Numeral 11 de la Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo de las Alcaldías en la Ciudad de México. Véase más en: Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, *Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo de las Alcaldías en la Ciudad de México*, SAF-CDMX, México, 2020, p. 7.

²¹⁸ La Alianza para el Gobierno Abierto surge en 2011 como una iniciativa multilateral de compromisos entre los gobiernos nacionales y subnacionales para promover “...la mejora de los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público (y) la facilitación de la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas...”. Véase más en Ramírez-Alujas, Álvaro, “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”, en *Más*

dotación de la información pública. Estos principios tienen que ver con la producción de información con base en:

1. Uso de un lenguaje claro y comprensible.
2. La información utilizada no ha sido modificada o alterada.
3. Accesible a cualquier persona, sin distinción alguna.
4. Facilidad en el uso y exploración de herramientas y sistemas informáticos, es decir, claridad y sencillez en la interfaz tecnológica a utilizar.
5. Información otorgada en formatos reutilizables y legibles.
6. Información cierta, adecuada, pertinente y proporcional a lo exigido.²¹⁹

En primera instancia, retomando lo expresado en el artículo 204 de la LPCDF, al órgano electoral le corresponde la difusión de los resultados emanados de la jornada de emisión de la opinión. Por otro lado, recordemos, que la LTAIPCDMX establece la obligación de las alcaldías de publicar los montos asignados, desglose y avance trimestral del presupuesto participativo.

En este sentido, tras la revisión de los sitios web del Instituto Electoral de la Ciudad de México y de las Alcaldías, se considera que en este rubro el diseño institucional posee un *arreglo mediano*. Como tal, los resultados de la consulta ciudadana de cada año realizado se encuentran de manera digital en el sitio de internet del órgano electoral.²²⁰

No obstante, la obtención de esta información en formato físico requiere de oficios de petición dirigidos a los encargados de la Dirección de Educación

Poder Local, Núm. 12, Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales, Murcia, 2012, p. 15.

²¹⁹ Estas son algunas de las características básicas de la dotación de la información pública y que, de hecho, están contempladas en el artículo 5 de la Ley de Operación e Innovación Digital para la Ciudad de México.

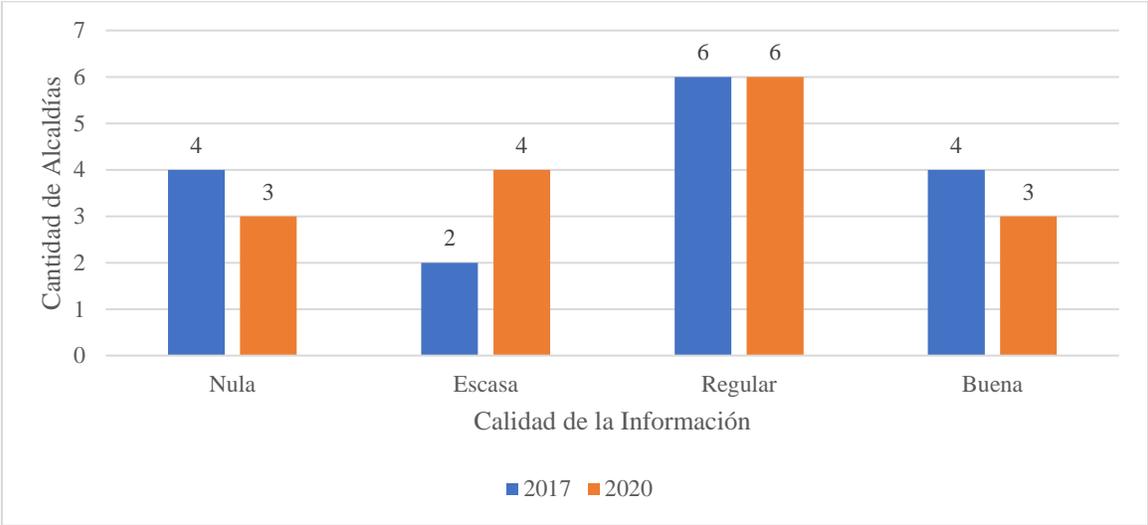
²²⁰ Estos se encuentran en el apartado referente al proceso de presupuesto participativo o a través de las memorias digitales que el órgano electoral ha publicado en su biblioteca digital.

Cívica y Capacitación Electoral de dicha institución. Aunado a ello, esta información está escrita únicamente en el lenguaje español y no está disponible en las lenguas originarias que forman parte de la Ciudad de México.

Por otro lado, en cuanto a las Alcaldías, el acceso a la información sobre el avance y cumplimiento de los proyectos del presupuesto participativo es complejo y de difícil acercamiento para el ciudadano común. Como tal, en ningún sitio web de las alcaldías establece un micrositio específico alrededor de esta temática, a pesar de contar con un sitio específico de transparencia.

La única forma de obtener esta información es a través del uso de petición de la información a través de la plataforma INFOMEX-DF o en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). En este caso, se realizaron dos ejercicios de petición, una realizada durante al año de 2017 y otra en el año de 2020; las inferencias sobre este procedimiento son:

Gráfico 20: Calidad de la información recibida del ejercicio del presupuesto participativo por parte de las alcaldías.



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas recibidas a través de la plataforma INFOMEX-DF y de la PNT en poder del autor y, a su vez, con base criterios de evaluación propiamente establecidos.

Para ello, se tomaron en cuenta cuatro variables de análisis para dictaminar la calidad de la respuesta gubernamental:

1. Proporcionó o no la información solicitada (pudo responder, pero no anexar la información solicitada).
2. Proporcionó la información general o fragmentada.
3. Información sobre las variables de análisis solicitadas: colonia, clave, rubro, proyecto, y descripción.
4. Ejercicio de los recursos públicos y su avance mensual o trimestral.

En el año de 2017 se obtuvo un porcentaje de respuesta del 81.25%, de acuerdo con lo reportado en el informe realizado entre Gómez Tagle y López de la Torre, mientras que en 2020 se obtuvo un porcentaje del 100%. Esto significó, en términos generales, un avance cuantitativo al número de respuestas recibidas más no en la calidad de la información recibida.

Por otro lado, en 2017 quienes no respondieron a dicha solicitud fueron las alcaldías de Benito Juárez, Coyoacán y Milpa Alta mientras que el conjunto de las alcaldías restantes muestra grados de información variables. En 2020, mientras tanto, fueron las alcaldías de Tláhuac, Magdalena Contreras y Xochimilco quienes mostraron un índice tipificable de nulo a escaso.

El conjunto de la información obtenida, aunado a la revisión de sus portales de sitio web, da lugar que el ciudadano común no cuente con la accesibilidad ni criterios uniformes de la información que solicita. En efecto, dicha información puede ser solicitada a través de las plataformas de transparencia sin que ello, de antemano, garantice que dicha información sea satisfactoria en términos de los principios de transparencia que anteriormente se mencionaron.

Grado de ejecución de las demandas aprobadas

La anterior variable tiende a estar interconectada con el compromiso y cumplimiento de los compromisos generados en el marco de la consulta ciudadana del presupuesto participativo. Como es menester recordar, no todas las demandas ciudadanas son llevadas a deliberación y, de estas, no todas son elegidas por los ciudadanos de cada unidad territorial.

En este sentido, durante la aplicación de la LPCDF y tras las diversas denuncias sobre la falta de cumplimiento de las autoridades delegacionales, el órgano electoral creó el Observatorio Ciudadano del Presupuesto Participativo durante el año de 2015. Esta instancia, en conjunto con el INFODF y la Contraloría General, buscó ser un garante en el cumplimiento de estos compromisos.

Aunado a ello, se incorpora la Contraloría General y las contralorías internas para el mismo propósito.²²¹ Al término de cada ejercicio fiscal en el periodo de análisis emprendido en esta investigación, los resultados en materia de cumplimiento de los proyectos del presupuesto participativo se expresan en el siguiente cuadro.

En primer lugar, cabe mencionar que, tras el término del ejercicio fiscal de 2017, fueron las alcaldías de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tlalpan quienes no habían concluido con ningún proyecto pactado tras la jornada deliberativa. Mientras tanto, fueron las alcaldías de Magdalena Contreras y Venustiano Carranza quienes cumplieron al 100% dichos proyectos; en general, el cumplimiento entre todas las demarcaciones territoriales fue del orden del 44.92%.

²²¹ Incorporando al presupuesto participativo dentro de su Plan Anual de Auditorías (PAA).

Tabla 20: Avance reportado de ejecución general de los proyectos de presupuesto participativo al término del ejercicio fiscal (2017-2019)

<i>Delegación</i>	<i>2017</i>			<i>2018</i>			<i>2019</i>		
	Proyectos ganadores	Proyectos concluidos	Proyectos no concluidos	Proyectos ganadores	Proyectos concluidos	Proyectos no concluidos	Proyectos ganadores	Proyectos concluidos	Proyectos no concluidos
Álvaro Obregón	249	209	40	249	145	104	249	225	24
Azcapotzalco	111	7	104	111	29	82	111	29	82
Benito Juárez	64	0	64	64	0	64	64	0	64
Coyoacán	153	25	128	153	25	128	153	11	142
Cuajimalpa de Morelos	43	17	26	43	0	43	43	13	30
Cuauhtémoc	64	0	64	64	6	58	64	57	7
Gustavo A. Madero	232	34	198	232	41	191	232	160	72
Iztacalco	55	52	3	55	13	42	55	24	31
Iztapalapa	293	283	10	293	206	87	293	9	284
Magdalena Contreras	52	52	0	52	19	33	52	0	52
Miguel Hidalgo	88	44	44	88	63	25	88	88	0
Milpa Alta	12	3	9	12	12	0	12	12	0
Tláhuac	58	1	57	58	58	0	88	12	76
Tlalpan	178	0	178	178	73	105	178	67	111
Venustiano Carranza	80	80	0	80	80	0	80	19	61
Xochimilco	80	7	73	80	7	73	80	0	80

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México sobre los avances correspondientes al cuarto trimestre de cada año fiscal analizado

Mientras tanto, para el ejercicio fiscal de 2018, fueron las alcaldías de Benito Juárez y Cuajimalpa de Morelos quienes no habían alcanzado a cumplir ningún sólo proyecto. De igual manera, los que cumplieron al 100% las obligaciones emanadas del ejercicio del presupuesto participativo fueron Milpa Alta, Tláhuac y Venustiano Carranza; el cumplimiento general de las demarcaciones se redujo a 42.88%.

Finalmente, para el último ejercicio fiscal analizado, el del año 2019, fueron las alcaldías de Benito Juárez, Magdalena Contreras y Xochimilco quienes no cumplieron la realización de algún proyecto. Por otro lado, fueron las demarcaciones de Miguel Hidalgo y Milpa Alta quienes cumplieron al 100% los compromisos ciudadanos generados; nuevamente, el cumplimiento general bajó a sólo el 39.41% de los proyectos ganadores.

En otro orden de ideas, cabe mencionar que la única demarcación que no ha cumplido en los tres años fiscales analizados ha sido Benito Juárez. Con ello, de acuerdo con la información de transparencia obtenida, se puede inferir que el cumplimiento de dichos proyectos no se realiza durante el tiempo comprometido y que, con base en ello, se puede explicar parcialmente la baja participación que históricamente ha tenido dicha alcaldía.

Mientras tanto, de manera intermitente, son las alcaldías de Milpa Alta, Venustiano Carranza y Magdalena Contreras quienes han cumplido con el mayor número de compromisos a lo largo del periodo de estudio. De igual manera, de manera tendencial, se puede afirmar que ello ha impactado en que sean parte del conjunto de las demarcaciones que más participan en la jornada de emisión de la opinión.

Todo lo anterior refleja, en términos generales que, a pesar del involucramiento de las instituciones gubernamentales y órganos autónomos en materia de transparencia y rendición de cuentas para el cumplimiento de los proyectos ganadores, estos han sido poco efectivos para incidir en dicho ámbito al interior de las demarcaciones territoriales.

Como tal, lo que observa el órgano electoral es que “...a partir del séptimo mes es justamente que se empiezan a ejecutar los proyectos...son muchas veces criterios administrativos, de operación de los propios programas institucionales y administrativos de cada alcaldía”.²²² Con ello, se puede señalar la propia falta de responsabilidad existente de las administraciones de estas.

Ello, de igual forma, tiene impacto hacia la credibilidad de la ciudadanía frente a este mecanismo. En efecto, la normatividad establece la posibilidad de sanciones administrativas en caso de incumplimiento; no obstante, de acuerdo con el último dato recabado por la Secretaría de la Contraloría, no han existido procedimientos de tipo penal frente a dichas irregularidades.

En este sentido, se llevaron alrededor de 41 auditorías y 17 intervenciones que, en su conjunto, representan un total de 294 observaciones, 120 de carácter administrativo y 174 de carácter económico.²²³ De todos ellos, 223 se convirtieron en expedientes de investigación iniciados con 47 sanciones, es decir, el 21.08% sin explicitar el tipo de sanción.

²²² Entrevista realizada al Director Ejecutivo de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Rodian Rangel Rivera, realizada el 11 de enero de 2019. Dicha entrevista fue recuperada para su consulta en: Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, “Análisis de la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México”, en *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*, Tesis Doctoral de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, p. 171.

²²³ De acuerdo con la glosa del 6to Informe de Gobierno de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México de 2018. Mientras tanto, el 1er Informe de esta dependencia del periodo gubernamental 2018-2024 no estableció alguna referencia entorno a este tópico analítico.

Papel del poder legislativo

Finalmente, en cuanto al papel que ejerce el cuerpo de concejales entorno a su involucramiento en las fases del presupuesto participativo puede categorizarse en tres ámbitos. La actitud de estos puede ser de oposición abierta a las acciones relativas al mecanismo (*mínimo*), un papel pasivo sin obstaculizar la toma de decisiones (*mediano*) y un papel de involucramiento en cada etapa (*avanzado*).

En el caso de la Ciudad de México, durante la vigencia del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se elegía únicamente al titular del órgano político-administrativo denominado “jefe delegacional”²²⁴. Por lo tanto, no existía hasta el año 2018, derivado de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, de un cuerpo de concejales que funge, de manera *sui géneris*, al de un cuerpo legislativo.

Aunado a ello, en las fases de dictaminación de los proyectos ciudadanos del presupuesto participativo y sobre el cumplimiento de estos, la participación de las delegaciones se realizaba con personal que fue designado o nombrado. Con base en ello, se puede establecer que esta etapa consistía en un *arreglo mínimo* basado en la inexistencia de un cuerpo concejal y de dependencia organizacional.

Por otro lado, con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, el rol de los concejales se circunscribe a la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de egresos de la demarcación²²⁵. Aunado a ello, el

²²⁴ Artículo 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

²²⁵ Artículo 53, Numeral C de la Constitución Política de la Ciudad de México.

concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana de la alcaldía forma parte del Órgano Dictaminador.

En este sentido, el papel de los concejales tiende a reflejar un *arreglo mediano* ya que, si bien tienen la función de control del ejercicio del gasto público, dentro del marco de las etapas del presupuesto participativo su papel es marginal. Como tal no se establece en la Constitución Política local ni en una ley regulatoria de participación ciudadana un papel específico sobre este mecanismo.

Por otro lado, establecen únicamente funciones genéricas sobre la revisión de los informes trimestrales y anuales del gasto público, solicitar a las contralorías internas la revisión de procedimientos administrativos y evaluar, sin mencionar algún efecto jurídico, sobre los planes y programas que realice el gobierno de la alcaldía.

Aunado a ello, dentro del papel que ejercen los comités de ejecución y vigilancia de las Asambleas Ciudadanas, establece una relación cercana con la Secretaría de la Contraloría. Por lo tanto, el rol que ejerzan los concejales depende de la voluntad política que tengan estos sobre el tema en cuestión, en el marco de atribuciones que le son de su competencia.

3.5.2.- Dimensión financiera, fiscal y presupuestaria: distribución y control de los recursos públicos en el presupuesto participativo

En otro orden de ideas, esta segunda dimensión analítica hace referencia a la forma en que opera, desde un punto de vista financiero, el presupuesto participativo. Además, implica dos elementos sustanciales de deliberación pública: sobre los recursos disponibles a usar por parte de la ciudadanía y la cuestión tributaria-impositiva.

Esta dimensión, junto con la normativa-legal y la territorial, son aquellas que menos se han discutido dentro del análisis académico e institucional. No obstante, esta tiene su importancia en cuando al alcance e intensidad que puede tener un ejercicio de consulta ciudadana del presupuesto participativo que es, en síntesis, un medio de deliberación pública.

Además, esta dimensión implica analizar los costos de operación para realizar el ejercicio deliberativo y sobre los medios de financiamiento de los proyectos a ejecutar. De ahí que, dentro de las condiciones previas positivas, consista en la existencia de un marco procedimental adecuado y que las administraciones cuenten con recursos suficientes para realizar el proceso.

Porcentaje destinado al ejercicio del presupuesto participativo

Las ciudades que tienen programas de *presupuestos participativos* tienen, como base, el debate y deliberación de un porcentaje determinado del presupuesto de egresos municipal a destinarse en proyectos que reflejen las necesidades y prioridades sociales. Este es variable en cada localidad, acorde al marco del diseño procesal concebido al interior de las administraciones políticas.

En el caso de la Ciudad de México, la LPCDF estableció que sería el 3% del total de recursos que comprenden el presupuesto anual de las demarcaciones territoriales.²²⁶ Mientras tanto, con la LPCCDMX aumento dicho porcentaje al 4%, iniciando en 2020 con el 3.25% hasta llegar al 2023 con dicho parámetro establecido por la normatividad en la materia.²²⁷

²²⁶ Artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

²²⁷ De acuerdo con el Artículo XIX transitorio de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, el monto para el 2020 sería el equivalente al 3.25% e iría incrementándose en 0.25% anual hasta llegar al 4%, contemplado para el año 2023.

En este sentido, en ambas normatividades, reflejan un *arreglo mínimo* ya que, conforme a lo establecido en la tipología, la experiencia de la capital del país se acopla entre 2% al 100% de los recursos públicos sujetos a la deliberación pública. Aunado a ello, el número absoluto que represente dicho porcentaje es variable, conforme a la cantidad de ingresos que recaba la administración de manera anualizada.

Además, cuyo nexo puede establecerse con otros parámetros referentes al grado de inversión de recursos en zonas prioritarias y del grado de inclusión que tenga el mecanismo, la distribución de recursos es desigual entre todas las demarcaciones territoriales. Todo ello, cabe mencionar, sin establecer criterios de discriminación positiva tendientes a la inclusión social y al fortalecimiento del tejido social.

Esto, en primer lugar, cabe mencionar que la gran mayoría de los ejercicios en nuestro país y en la región latinoamericana, están regidos bajo este marco de diseño institucional. La situación más avanzada y excepcional sería la disposición total de los recursos públicos en manos de la ciudadanía, lo cual implica el control pleno de los recursos, aunado a la existencia de los anteriores parámetros de inclusión.

Mientras tanto, en segundo lugar, la siguiente tabla puede demostrar, tentativamente, que una mayor cantidad de recursos disponible a deliberar por parte de la ciudadanía no necesariamente implica mayores índices de participación ciudadana. De hecho, si observamos dicha tabla con los resultados por cada demarcación territorial en el anterior apartado, se puede observar dicho elemento empírico.

Tabla 21: Distribución de recursos del presupuesto participativo en cada demarcación territorial (2017-2019)

Demarcación territorial	2017			2018			2019		
	%3 (P.P) *	# de Colonias**	Presupuesto U.T.	3% (P.P) *	# de Colonias**	Presupuesto U.T.	%3 (P.P) *	# de Colonias**	Presupuesto U.T.
Álvaro Obregón	65.30	249	0.262	69.61	249	0.279	95.92	249	0.385
Azcapotzalco	45.79	111	0.412	48.81	111	0.439	57.86	111	0.521
Benito Juárez	46.34	64	0.724	49.40	64	0.771	67.61	64	1.056
Coyoacán	57.62	153	0.376	61.42	153	0.401	84.98	153	0.555
Cuajimalpa de Morelos	30.52	43	0.709	32.54	43	0.756	52.15	43	1.212
Cuauhtémoc	83.38	64	1.302	88.88	64	1.388	100.83	64	1.575
Gustavo A. Madero	105.49	232	0.454	112.45	232	0.484	143.20	232	0.617
Iztacalco	44.31	55	0.805	47.24	55	0.858	60.93	55	1.107
Iztapalapa	124.34	293	0.424	132.54	293	0.452	175.59	292	0.601
Magdalena Contreras	29.35	52	0.564	31.28	52	0.601	50.98	52	0.980
Miguel Hidalgo	57.50	88	0.653	61.29	88	0.696	72.90	80	0.911
Milpa Alta	31.23	12	2.602	33.29	12	2.774	43.55	12	3.629
Tláhuac	38.92	58	0.671	41.49	58	0.715	51.60	59	0.874
Tlalpan	60.14	178	0.337	64.11	178	0.360	80.80	178	0.453
Venustiano Carranza	60.62	80	0.757	64.62	80	0.807	83.89	80	1.048
Xochimilco	46.51	80	0.581	49.58	80	0.619	61.70	80	0.771

Notas:

*Valor de los recursos establecido en millones de pesos.

** Incluye colonias y pueblos originarios existentes en cada demarcación.

Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México de los ejercicios fiscales de 2017, 2018 y 2019.

En primer lugar, como es posible observar, son las demarcaciones territoriales de Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Cuauhtémoc que, históricamente, tienen la mayor cantidad de recursos para el ejercicio del presupuesto participativo. No obstante, esta última demarcación no es de las más pobladas de toda la Ciudad de México y tiene, sin embargo, una cantidad de recursos mayor en comparación con otras alcaldías.

Por otro lado, siguiendo con el mismo tenor, han sido las demarcaciones de Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras y Milpa Alta las que poseen la menor cantidad de recursos para este ejercicio deliberativo. En este caso, estas tres demarcaciones son las menos pobladas de la capital del país con un enfoque dinámico de actividades productivas más tendencialmente rural.

Estos recursos se distribuyen, mientras tanto, entre el número de colonias existentes en cada demarcación. Históricamente, han sido las demarcaciones de Álvaro Obregón, Iztapalapa y Gustavo A. Madero las que cuentan con el mayor número de estas y son, por otro lado, Milpa Alta, Cuajimalpa de Morelos y Magdalena Contreras las que cuentan con el menor número de colonias.

La cantidad de recursos disponibles se tienen que dividir, de acuerdo con lo que mandataba la LPCDF, entre el número de colonias existentes en cada demarcación. En este sentido, fueron las colonias de las alcaldías de Milpa Alta, Cuauhtémoc e Iztacalco quienes tuvieron la mayor cantidad de recursos promedio por cada colonia en los ejercicios fiscales de 2017 y 2018.

Dicha situación cambia para el ejercicio fiscal de 2019, el cual, las alcaldías con mayor cantidad de recursos por colonia fueron Milpa Alta, Cuauhtémoc y Cuajimalpa de Morelos. En parte, se debe a una mayor recaudación fiscal que tuvo esta última y que, en general, del 2018 a 2019

representó un aumento de recursos para cada demarcación del orden de \$9,864,432,656.00.

Mientras tanto, las alcaldías con la menor cantidad de recursos disponibles para este ejercicio han sido Álvaro Obregón, Tlalpan y Coyoacán entre 2017 y 2018. Para 2019, se repite la misma tendencia con la excepción de Coyoacán, ya que fue Azcapotzalco la antepenúltima alcaldía, en un orden de mayor a menor, que recibió menos recursos.

Finalmente, si se toma en consideración el porcentaje de participación emitido en cada alcaldía y los anteriores datos presupuestales, se puede invalidar aquella hipótesis que se ha generado en el debate público sobre la idea de que una mayor cantidad de recursos signifique, potencialmente, un aumento en la participación ciudadana.

Un ejemplo de ello es que ha sido, históricamente, las alcaldía de Álvaro Obregón quien cuenta con la menor cantidad de recursos disponibles por cada colonia y, no obstante, es la segunda demarcación que más ha participado en el proceso. Por otro lado, la Benito Juárez quien posee el quinto presupuesto más alto, es el último lugar en participación ciudadana en la jornada de emisión de la opinión.

A pesar de que cada demarcación muestra tendencias diversas al analizar la relación entre la cantidad de recursos disponibles y el porcentaje de participación, la hipótesis que mencionamos con anterioridad mínimamente se puede cuestionar frente a las dinámicas antes mencionadas. Cada alcaldía muestra dinámicas propias que sólo, con base en ello, se pueden hacer estimaciones tendenciales sobre este tema.

Presupuesto específico para el funcionamiento del presupuesto participativo

Por otro lado, esta variable hace referencia a la inversión necesaria para que funcione el proceso de presupuesto participativo. Si bien se hace énfasis en los gastos operativos de los gobiernos de las alcaldías, conviene también involucrar el gasto que ejerce el órgano electoral para estos fines; todo ello incide, finalmente, en la calidad, evolución y consolidación de este proceso deliberativo.

La situación reflejada en la Ciudad de México tiene un carácter de *arreglo mediano* o intermedio. Como tal, el enfoque persistente, por el lado de los ciudadanos, tienen que reflejar en su proyecto presentado datos referentes al costo aproximado; además, si el proyecto se considera novedoso o específico, se deben señalar la cantidad y costo de los recursos materiales, humanos y del espacio físico a aplicar.

Como tal, el proceso legislativo de análisis y aprobación de los anteproyectos de presupuesto de egresos de cada alcaldía, sujeto a modificaciones, debe contemplar los gastos operativos para la realización de cada proyecto. De ahí la importancia que tiene el factor de la asesoría hacia los ciudadanos y de los dictámenes elaborados por el comité dictaminador.

En este orden de ideas, no se puede catalogar de *arreglo avanzado* ya que, si bien el gobierno de la ciudad y de las demarcaciones deben apoyar en el otorgamiento de los espacios donde se desarrollan las asambleas ciudades y reuniones comunitarias, no está plenamente facultado en la LPCDF el otorgamiento de recursos en materia de comunicación y acceso²²⁸.

²²⁸ Referente al transporte de las personas de aquellos barrios, colonias y unidades habitacionales que están lejos del lugar de realización de la asamblea, de divulgación de resultados, para auditorías externas o la documentación de experiencias realizadas.

En cuanto a la LPCCDMX, se contempla el apoyo a dichas reuniones por parte de ambos entes gubernamentales y del órgano electoral. Este apoyo se centra, de igual manera, en la dotación de los espacios públicos de reunión y de programas de capacitación y asesoría para la realización de sus funciones expresadas en el artículo 78 de esta normatividad.

De igual forma, finalmente, en cuanto a la operación del ejercicio deliberativo por parte del Instituto Electoral, este ha sido caracterizado con un modelo de *arreglo mediano*. El órgano electoral despliega una serie de recursos que tienen la finalidad de cumplir con lo que le es mandado por ley: desde la emisión de la convocatoria hasta la validación de los resultados.

Aquellos ciudadanos que formen parte del proceso, se hace un proceso de contratación, “...el cual consistía en un apoyo aproximado de 8,000 pesos mensuales, desde la emisión de la convocatoria hasta la jornada de emisión y que, como tal, no incluía un apoyo para transporte o comidas”²²⁹. Todo ello, únicamente aplica al personal del órgano electoral

Por ende, no existe un apoyo específico legal de parte de algún órgano o institución que motive al ciudadano para votar, aunado al hecho de que se cuenta con el sistema de votación SEI que puede facilitar dicho proceso. No obstante, durante los procesos realizados han persistido una serie de malas prácticas que tienen, como consecuencia, la desconfianza en este²³⁰.

²²⁹ Información obtenida a través de la entrevista realizada al Mtro. Vladimir Márquez Romero, asistente en el proceso de consulta ciudadana del presupuesto participativo 2020 y 2021. Entrevista realizada el 6 de junio de 2020.

²³⁰ Un ejemplo de ello fue que, derivado de su análisis, Tejera Gaona menciona que “...hubo quien obtuvo los números de credenciales de los vecinos de algunas colonias y mediante éstas pudo determinar cuál de los proyectos sería elegido; en otros casos, se pidió a grupos de ciudadanos vinculados a redes clientelares que votaran conjuntamente, y se les llevó a la computadora de la MRO (internet en módulo) ...”. Véase más en: Tejera Gaona, *Op. Cit.*, p. 146.

Discusión sobre las políticas tributarias

Esta variable analítica ha sido poco estudiada y abordada por los análisis académicos. Como tal, de acuerdo con Cabannes, fue propuesta por el Foro Nacional de Participación Popular Brasileño donde, fundamentalmente, se discute sobre la manera en que se obtendrían recursos para el funcionamiento del presupuesto participativo: subsidios, prestamos, créditos, etc.²³¹

Para el caso de la Ciudad de México, al igual que en muchas ciudades que han tenido experiencias de consultas ciudadanas de presupuesto participativo, no debate las políticas tributarias. Este *arreglo mínimo*, con la LPCDF, no estaba contemplado y sólo esa atribución le correspondía tanto al ejecutivo de la ciudad, a las alcaldías y al órgano legislativo.

Con la LPCCDMX, de igual manera, no establece la posibilidad de discutir, en conjunto con la ciudadanía, las políticas tributarias a seguir. Todo ello se centra, básicamente, dentro de los comités técnicos de finanzas y administración de la autoridad central; además, en ambas normas, establecen que el ejercicio de recursos se aplica de acuerdo con los siguientes capítulos del Clasificador por Objeto del Gasto:

- 2000: Materiales y suministros
- 3000: Servicios generales
- 4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.
- 5000: Bienes muebles, inmuebles e intangibles.
- 6000: Inversión pública²³².

²³¹ Cabannes, *Op. Cit.*, p. 27.

²³² De acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto de la Ciudad de México vigente que, desde 2004, se ha venido desarrollando y modificando con el paso de los años de ejercicio fiscal.

En este sentido, el análisis y aprobación del clasificador y sus contenidos específicos sobre los conceptos y partidas, queda en manos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México. En este proceso, no interviene en algún momento el congreso local, las alcaldías ni la ciudadanía de la capital del país.

3.5.3.- Dimensión normativa y legal: la institucionalización del dispositivo participativo

En otro orden de ideas, la tercera dimensión de análisis tipológico hace referencia a la visión normativa-legal del presupuesto participativo. En esta, el mecanismo deliberativo depende de los objetivos, metas y voluntad que los actores participantes tienen y que, de hecho, forman parte de las condiciones previas que deben existir para un desarrollo óptimo de este proceso participativo.

La regulación, institucionalización y el nexo existente con otros mecanismos de participación y planeación sobre las distintas áreas del quehacer local son parte de esta dimensión. En buena medida, en este aspecto, la fase normativa establece un diseño institucional determinado y su potencial impacto en la acción ciudadana y en la toma de decisiones públicas por parte de las instituciones gubernamentales.

Por lo tanto, esta dimensión determina, en gran medida, el proceder de las otras dimensiones analíticas. Este marco de atribuciones, facultades y obligaciones establece el rol ciudadano y gubernamental, el uso de los recursos públicos y el modelo de ciudad y colonias en que el presupuesto participativo puede emprender y desarrollar.

Grado de formalización o institucionalización

Esta variable, en primer lugar, tiene impacto en la evolución y consolidación del presupuesto participativo. Como se observó en el capítulo primero de la presente investigación, sin dicha regulación el proceso depende la voluntad política de los alcaldes y/o de las administraciones locales, teniendo como potencial consecuencia el sesgo de los objetivos y metas que tiene este proceso.

Al igual que muchas ciudades o comunidades latinoamericanas, el proceso del presupuesto participativo, en este sentido, tiene un *arreglo mediano* de formalización legal del mecanismo. Como se sabe, el proceso está regulado a través de las Leyes de Participación Ciudadana de 2004, a través de su introducción en 2010, y de 2019 junto a otras normas de carácter administrativo.

Por ende, el proceso no depende de una serie de decretos y ordenanzas establecidas por el Jefe de Gobierno o los alcaldes de las demarcaciones territoriales. No obstante, si bien está regulado, las experiencias de arreglo avanzado no solo buscan su formalización anual, sino que apuestan por la autorregulación del proceso y ajustes anuales al proceso.

En la Ciudad de México, tanto en la norma como en la práctica, está establecido su realización cotidiana de carácter anual. Sin embargo, la norma regulatoria carece de flexibilidad de ajustes conforme al avance de cada proceso realizado y, como tal, persisten vacíos legales que impiden la autorregulación proactiva del proceso a través de la acción de los actores participantes.

Relación entre el presupuesto participativo y dispositivo de participación ciudadana.

Dentro de las características observadas en el capítulo primero que son comunes asignar al presupuesto participativo, es la mejora de la atención de las demandas

ciudadanas a través del uso responsable y deliberativo de los recursos públicos. El impulso a la gestión pública de los problemas, además, puede ir enmarcado con otros medios de participación ciudadana.

Para el caso de la Ciudad de México, derivado de los procesos analizados, se encuentra con un estatus de *arreglo mediano* ya que el presupuesto participativo coexiste con otros medios y dispositivos de participación. Como se observó en las tablas 15 a 17 del presente capítulo, en el han incido los órganos de representación social reconocidos por las leyes de participación ciudadana.

Como tal, con los Consejos Ciudadanos y Consejos de los Pueblos eran las instancias donde se emitían aspectos referentes sobre la opinión, aprobación, desarrollo y gestión de los proyectos de presupuesto participativo. No obstante, que su limitada participación en la dictaminación de estos y su escasa participación en la observación de estos, disminuía su papel potencial establecido.

Con la introducción de las Comisiones de Participación Comunitaria y un papel más activo de las Asambleas Ciudadanas, podría intensificar los vínculos funcionales de estos con el mecanismo del presupuesto participativo. La creación y su posterior funcionamiento de las comisiones de ejecución y vigilancia resultaría sustancial para la interacción entre pares y fortalecimiento del capital social comunitario.

Un modelo avanzado, finalmente, sería no solo la expresión de normas en materia de participación, transparencia y gestión local, requiere de una plena cultura y práctica del derecho de participación bajo el esquema de los principios

éticos universales²³³. Este punto representa, de hecho, una de las falencias estructurales persistentes a lo largo de los procesos deliberativos realizados²³⁴.

Relación con otros instrumentos de planificación

Mientras tanto, en la gran mayoría de los procesos de presupuesto participativo en la región latinoamericana y en otras regiones del mundo, se busca atender las necesidades inmediatas de la población. El ciclo formal de un año para la atención de los proyectos seleccionados puede ampliarse, si fuese necesario, con base en el tipo de obra e inversión establecida.

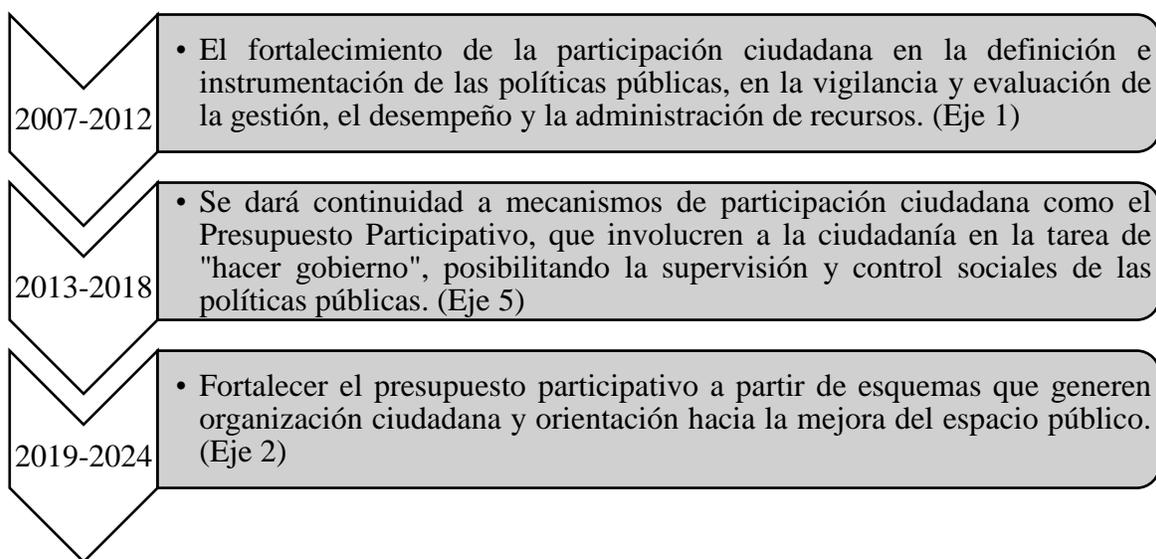
En este sentido, el objeto de esta variable es observar si el presupuesto participativo está enmarcado con los diversos instrumentos de planeación que tiene una ciudad y que, por ende, se comprenda a este mecanismo con una visión a largo plazo. Desde los Planes Generales de Desarrollo hasta los planes sectoriales, pueden representar un cambio cualitativo de gran alcance para este mecanismo.

En el caso de la Ciudad de México, el Programa General de Desarrollo ha sido el principal eje rector de planeación. De acuerdo con lo anterior, en el siguiente gráfico se muestra, en términos generales, la visión que tiene el presupuesto participativo dentro del marco de planeación de la vida pública de la ciudad.

²³³ Estos pueden ser sintetizados en los principios de la justicia, la libertad, responsabilidad, integridad, respeto, lealtad, honestidad y equidad, entre otros tantos.

²³⁴ Aunado a que se ha observado que existe una baja participación ciudadana y, por ende, escaso refrendo del derecho ciudadano a participar y de las prácticas de tergiversación política del mecanismo, el conjunto de la acción de estos impide la identificación de necesidades y el uso responsable y eficaz de los recursos públicos. De ahí que las prácticas de capacitación y el reforzamiento legal que impidan la “flexibilidad” en las prácticas gubernamentales será considerado como un reto cotidiano. Véase más en: Montoya Aguirre, María, “Presupuesto ni participativo ni transparente”, en *Revista Nexos*, México, 2017. Artículo electrónico del día 14 de marzo de 2017 y consultado el 7 de junio de 2020; disponible en: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>

Gráfico 21: Concepción del presupuesto participativo en los Programas Generales de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Generales de Desarrollo de las administraciones de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México entre 2006 y 2024.

La operacionalización de estos preceptos enmarcados en el instrumento básico de planeación de la ciudad refleja un modelo de diseño institucional basado en un *arreglo mediano*. Coexiste el presupuesto participativo y los planes de desarrollo sin una clara relación programática-estructural entre ellos y, por ende, que esta sea diversa en los distintos quehaceres de la vida local de la ciudad.

La orientación generada a lo largo de los distintos programas de desarrollo ha sido la de buscar enmarcar al presupuesto participativo como una política pública general. En este sentido, retomando la idea básica expresada en el capítulo primero sobre el hecho de que los contenidos de la participación ciudadana se expresan en distintas fases, la siguiente tabla refleja dicha concepción operacional.

Tabla 22: Concepción del presupuesto participación como política pública en la Ciudad de México.

Niveles de P.C./ Niveles de P.P.	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
Gestación			XX			
Diseño	XX					
Implementación	X				X	
Evaluación						XX

Nota aclaratoria: El color rojo representa a la LPCDF y el color azul representa a la LPCCDMX.

Fuente: Elaboración propia con base en lo establecido en Franco Corzo, *Op. Cit.*, p. 85 y Canto Chac, *Op. Cit.*, pp. 29-30.

Es menester recordar que la anterior tabla refleja la experiencia concreta de la Ciudad de México con base en las “...posibilidades abiertas por la específica relación gobierno-ciudadanía y...(con)...la evolución y el contexto del régimen político”²³⁵. De ahí que el parámetro básico de medición sea lo que establecen las leyes regulatorias en la materia del presupuesto participativo.

Con base en lo anterior, el nivel de gestión en ambas normatividades se queda en el plano de decisión. Este proceso se ejemplifica con la obligatoriedad que tienen las delegaciones de aplicar los recursos etiquetados para el presupuesto en el año fiscal correspondiente y que, previamente, se haya contemplado la realización de la consulta ciudadana y la asesoría de proyectos²³⁶.

²³⁵ Canto Chac, *Op. Cit.*, p. 30.

²³⁶ Este último, que correspondería a la fase de la información, implica la asesoría legal y de formulación de proyectos ciudadanos en conjunto con el órgano electoral.

De igual manera, en la fase de diseño se queda a nivel de información en cuanto al involucramiento de la ciudadana. Esta fase de diseño, donde se observan aspectos referentes al análisis de los problemas, soluciones y factibilidad, solo puede recibir información de parte de los órganos dictaminadores y del debate legislativo en la aprobación del presupuesto de egresos.

En la implementación, por otro lado, se observa un cambio potencial. Con la LPCDF, los ciudadanos únicamente podían recibir datos e información, previa petición u observación individual de estos, sobre el marco de realización de los proyectos. Con la actual LPCCDMX implicaría una labor de asociación en el uso y cumplimiento de los proyectos ganadores a través del Comité de Ejecución.

Finalmente, en la evaluación, en ambas normatividades establece, a través de los canales de transparencia y rendición de cuentas existentes, la posibilidad de que los ciudadanos puedan obtener la información sobre el uso de recursos y cumplimiento de proyectos. Esto en sí, cabe decir, que plantea un ejercicio de posibilidades y no en el marco del análisis empírico realizado en la presente investigación.

Con base en ello, en el análisis empírico, las opiniones que de ahí emerjan por parte de la ciudadanía como denuncia ante las malas prácticas que se derivan del proceso resulta ser distinta a lo que marca el aspecto teórico-jurídico. Como tal, implicaría la revisión sobre la escasa labor de denuncia ciudadana y el procedimiento que se les ha dado por parte de los órganos contralores, es decir, en términos generales, del Estado de Derecho persistente en la capital del país.

3.5.4.- Dimensión territorial: concepción infra-supra de la toma de decisiones presupuestales y administrativas

Finalmente, la dimensión territorial se enfoca en el análisis sobre el papel que tiene el presupuesto participativo en cuanto al proceso de descentralización de la toma de decisiones públicas, en primer lugar, y su enfoque de aplicación en una comunidad o ciudad determinada, en segundo lugar. En este sentido, se retoma, de igual forma, los aspectos referentes a las condiciones previas.

No obstante, el presupuesto participativo influye como un proceso *ex ante* y *ex post* para los procesos descentralizadores de toma de decisiones y de dotación de los servicios públicos. Todo ello, en el marco de su aplicación incide con diversos puntos expresados en la dimensión participativa, especialmente por la concepción territorial o temática de este.

Por lo tanto, esta dimensión pretende abarcar dichos procesos y que, como tal, tienen impacto en el rol interactivo participativo de la ciudadana con las autoridades políticas en el presupuesto participativo y que, como tal, tiene consecuencia en el grado de interés social que tiene derivado de las decisiones a tomar puestas en manos de la primera.

Relación presupuesto participativo y descentralización intramunicipal.

En esta variable analítica, para la realización e impulso del proceso de descentralización de los servicios y del poder que tienen las demarcaciones territoriales, se comprende su implementación a través la división de regiones donde exista, como tal, la presencia de asambleas ciudadanas y órganos de representación social.

Como tal, el ejercicio del presupuesto participativo es un proceso subyacente a las acciones de estos órganos. Para la conformación, instalación y operación de los órganos de representación social, desde 2010, ha sido el Instituto Electoral quien ha determinado un catálogo de colonias y barrios en que se dividía el territorio del entonces Distrito Federal.

Esta división se ha ido modificando con el paso de los años con la integración y/o modificación territorial de colonias y pueblos originarios. La distribución de recursos y proyectos a ejecutarse en cada uno de ellos, como se ha visto anteriormente, está expresado en el art. 84 de la LPCDF y en el art. 118 de la LPCCDMX.

Como tal, la Ciudad de México cuenta con un *arreglo mediano* en cuanto a la siguiente división: antes de la fecha en que se derogó la LPCDF, la entidad estaba dividida en 1,767 colonias y 48 pueblos originarios. Con la actual LPCDCDMX y su subsecuente reforma de redistribución electoral, se cuentan ahora con 1,815 unidades territoriales.²³⁷

Recordemos, además, que con la LPCDF en cada colonia y pueblo originario habría un Comité Ciudadano y este, a su vez, convocaría a asambleas ciudadanas. Con la LPCCDMX, en cada unidad territorial se contará con una Comisión de Participación Comunitaria que, de igual forma, convocará a la realización de las asambleas ciudadanas.

Sin embargo, y lo que hace que esta variable en la Ciudad de México sea tipificada como arreglo mediano es el bajo interés que tenían los ciudadanos para participar en los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos (4 de cada

²³⁷ Esto con base en el Acuerdo IECM/ACU-CG-076/2019 del Marco Geográfico de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

10 ciudadanos). Todo ello, aunado a las prácticas clientelares de que eran sujetos en su integración y acción facultativa.²³⁸

Por otro lado, finalmente, hay que hacer referencia a las actividades que en su momento realizaron estos órganos. En 2017, 83.80% no reportaron alguna actividad realizada mientras que para 2018 y 2019 había disminuido a solo 2.39% y 16.41% respectivamente; aunado a ello, solo se habían realizado y documentado 90, 300 y 399 asambleas ciudadanas en 2017, 2018 y 2019 respectivamente del total de colonias contempladas.²³⁹

Grado de ruralización

Mientras tanto, al igual que en las grandes urbes de la región latinoamericana, la Ciudad de México cuenta con un territorio predominantemente rural. De hecho, el 59% de la superficie que comprende a la ciudad es catalogada como zona rural, cuya actividad económica se traduce en la siembra y producción de hortalizas, plantas, ovinos, porcinos, etc.²⁴⁰

Esta zona, incluido diversas porciones de la parte urbana de la ciudad, están constituidas de asentamientos humanos que están marginados del desarrollo humano y de la dotación efectiva de servicios públicos. El

²³⁸ Un ejemplo de ello es que la detección que realiza el Instituto Electoral sobre el grupo de candidatos que tenían alguna función administrativa y que, como tal, contaban con esquemas de remuneración económica, ajenos a los fines y preceptos establecidos en la norma regulatoria y convocatorias realizadas. Véase más en: Romero Sarabia, Marco Antonio, “La nueva Ley de Participación Ciudadana”, en *Diario Libre Sur*, nota informativa electrónica del 11 de abril de 2019 y consultada el 8 de junio de 2019. Disponible en: <https://libreenelsur.mx/la-nueva-ley-de-participacion-ciudadana/>

²³⁹ Esto con base en los Informes de Evaluación Institucional a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos de la Ciudad de México del año 2017, 2018 y 2019.

²⁴⁰ Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Gobierno de la Ciudad de México, *La zona rural de la CDMX contribuye al bienestar social, ambiental y económico de las y los capitalinos*, SEPI, México, 2018. Nota informativa gubernamental del 7 de marzo de 2018 y consultada el 9 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.sepi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/cdmx-rural-campo>

presupuesto participativo, como se vio en la dimensión participativa, puede ser una herramienta que incida en la inclusión social.

Durante el periodo en el que tuvo aplicación la LPCDF, se estableció una distribución, lo más equitativa posible, de los recursos que tendrían cada unidad territorial sin distinción sobre sus condiciones territoriales. Con ello, no se establecieron mecanismos de discriminación positiva a partir de las especificidades de cada barrio, colonia, unidad habitación o pueblo.

Este *arreglo mediano* se contrapone con lo establecido en la LPCCDMX, el cual estableció una distribución de recursos más enfocada a la atención de zonas en estatus de desigualdad: 50% de manera equitativa entre todas las unidades territoriales y 50% conforme a criterios por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México.²⁴¹

No obstante, dentro del marco procesal, no se establece la distribución porcentual subyacente al 50% con base en criterios establecidos. Por tanto, esta situación tiene un *arreglo mediano*, ya que esta desproporción inicial “positiva” carece de dicho elemento que impide una ponderación más transparente.

Grado de inversión en prioridades territoriales

Al igual que en el caso anterior, esta variable analítica hace referencia a la concepción que se tiene del presupuesto participativo en la atención de las necesidades sociales bajo un criterio de justicia social. Ello quiere decir que el presupuesto participativo sea analizado en términos sociales, políticos y de carácter territorial, focalizado a cada colonia, barrio o pueblo.

²⁴¹ Estos criterios, recordemos, son el índice de pobreza multidimensional, incidencia delictiva, condición de pueblo originario y rural, cantidad de población y población flotante de cada alcaldía.

Retomando las ideas de la anterior variable, con la LPCDF se reconocía de manera exclusiva a lo que era la idea formal del otrora Distrito Federal. Se reconoció el papel que ejercían los pueblos originarios pero cuyo impacto en la distribución de recursos fuese lo más posible igualitaria, no dio pie a la visibilización y fortalecimiento de grupos catalogados en situación de vulnerabilidad.

Mientras tanto, como tal, con la LPCCDMX se reconocen criterios de discriminación positiva en materia de distribución de recursos. No obstante, además de que no se reconocen porcentajes subyacentes de estos criterios, es importante la implementación, observación y evaluación posterior a realizarse a lo largo del año 2020 y 2021 que reporten los distintos comités de las asambleas ciudadanas y de la propia Contraloría General de la Ciudad de México.

En cuanto a la primera ley, puede establecerse que contenía un *arreglo mínimo* al no expresar alguna prioridad distributiva a grupos y territorios marginados. Mientras tanto, con LPCCDMX, tendencialmente reflejaría un *arreglo de carácter avanzado* que dependerá, como se ha mencionado, de las prácticas que realicen los actores involucrados a lo largo del ejercicio fiscal de los años 2020 y 2021.

Finalmente, como un elemento adicional, igualmente dependerá de la relación existente entre recursos otorgados a cada colonia y el grado cualitativo que posean las distintas problemáticas que son catalogadas como prioridades en cada alcaldía. De ahí el potencial nexo entre las problemáticas sociales y los recursos para poder solventar a las mismas.

3.5.5.- *¿Qué diseño institucional del presupuesto participativo predomina en la Ciudad de México?*

Tras la revisión de las dieciocho variables analíticas comprendidas en cuatro dimensiones sobre la categorización de los ejercicios del presupuesto participativo y su tentativo modelo institucional, cabe ahora establecer qué tipo de diseño predomina en la aplicación de este mecanismo en la capital del país y sus potenciales consecuencias para la acción ciudadana y la gestión pública.

En primer lugar, es necesario mencionar que cada ciudad muestra un arreglo institucional *ad hoc* conforme a las circunstancias particulares y a los objetivos trazados que se desea alcanzar con el presupuesto participativo. Además de que, como se ha observado, el proceso de evolución que tiene este mecanismo habla de la necesidad de un monitoreo regular en su operación.

Por otro lado, el arreglo institucional conferido a cualquier caso particular no necesariamente tiende a reflejar, de manera categórica y axiomática, que un proceso sea estrictamente determinado a un solo nivel de arreglo analítico en todos los rubros. Esto quiere decir que cualquier caso a analizar, se encontrarán una diversidad de arreglos que tendrán un carácter tendencial.

Bajo estas premisas, en el siguiente gráfico se muestra, a manera de resumen, lo que se observó en las anteriores cuartillas para el caso de la Ciudad de México bajo lo mandado y las prácticas generadas durante la vigencia de las leyes de participación ciudadana regulatorias. Como se ha de examinar, tendencialmente muestra, en términos generales, ***un modelo predominantemente mediano*** con aspectos particulares mínimos.

Gráfico 22: Tipología analítica del presupuesto participativo en la Ciudad de México

Dimensiones	Variables	Variable Operativa		
		Arreglo mínimo	Arreglo mediano	Arreglo avanzado
Participativa	a) Poder de decisión final sobre el P.P. →		XX	
	b) Formas de participación →		XX	
	c) Órgano de decisión de priorización presupuestaria →		XX	
	d) Democracia participativa ciudadana // “de proximidad” →	XX		
	e) Grado de participación de los excluidos →	XX		
	f) Fiscalización de obras y control en la ejecución del P.P. →	X	X	
	g) Grado de información y divulgación de resultados →		XX	
	h) Grado de ejecución de las demandas aprobadas →		XX	
	i) Papel del Poder Legislativo →		XX	
Financiera, fiscal y presupuestaria	a) % destinado al ejercicio de P.P. →		XX	
	b) Presupuesto específico para el “funcionamiento” →		XX	
	c) Discusión de políticas tributarias →	XX		
Normativa y legal	a) Grado de formalización o institucionalización →		XX	
	b) Relación P.P. y dispositivo de participación ciudadana →		XX	
	c) Relación con instrumentos de planificación →		XX	
Territorial	a) Relación P.P. y descentralización municipal →		XX	
	b) Grado de ruralización →		XX	
	c) Grado de Inversión en prioridades territoriales →		XX	

Fuente: Elaboración propia con base en Cabannes, *Op. Cit.*, pp. 22-30. Nota aclaratoria: Color azul: LPCDF / Color rojo: LPCCDMX.

Tras la revisión puntual de cada una de las dieciocho variables analíticas de la tipología trazada, es posible observar que históricamente el proceso del presupuesto participativo ha tendido hacia un *arreglo institucional de carácter mediano*. Sólo cuatro variables han quedado establecidas bajo un carácter de *arreglo mínimo*.

En cuanto a la primera dimensión, la participativa, se observan tendencias de arreglo mínimo-mediano. El modelo de la Ciudad de México expresa una interacción entre la ciudadanía y el gobierno local, con base en las problemáticas particulares de cada unidad territorial; además, se refleja un modelo que tiende a la poca inclusión, transparencia y acción de los actores involucrados.

Mientras tanto, en lo referente a la segunda dimensión, tiende a reflejar el funcionamiento típico presupuestario de los casos a nivel mundial. La única variable que refleja un arreglo mínimo es la imposibilidad sobre la discusión de política tributaria que corresponde a los entes de representación política ejecutiva y legislativa local.

Por otro lado, en la tercera dimensión, muestra el caso de la Ciudad de México como un caso plenamente regulado y establecido, de manera anual, donde intervienen los ciudadanos, en lo individual u organizados. Esta participación, no obstante, se ve limitada en los procesos de planeación frente a las prácticas cotidianas de estos y los representantes populares en el proceso.

Finalmente, en la dimensión territorial, el presupuesto participativo se distribuye, acorde a la norma, en toda la geografía electoral bajo criterios equitativos y no de discriminación positiva en atención a grupos vulnerables. Esta situación, potencialmente, podría cambiar con el modelo emanado en 2019.

En otro orden de ideas, en el periodo analizado, y con base en lo planteado por la hipótesis guía de la presente investigación, es posible corroborar la nula participación e incidencia de los ciudadanos en la dictaminación de los proyectos a participar en la jornada deliberativa. Esto, aunado al hecho de que dichos dictámenes carecen, en su gran mayoría, de justificación fehaciente.

Mientras tanto, cabe mencionar que la fiscalización y el control de la ejecución de los proyectos estaba en manos de órganos pertenecientes al gobierno de la ciudad, a la entonces Asamblea Legislativa y al interior de las propias delegaciones. El papel del ciudadano se limita, entonces a la petición de información y posible denuncia de hechos que tergiversan el proceso.

En cuanto al primer elemento, la petición formal de la información relativa a esta temática se podía realizar de manera individual o a través de sus órganos de representación social. Lo observado, a través del análisis de las peticiones realizadas, permite aseverar la falta de uniformidad de criterios de respuesta y, como tal, el seguimiento a los principios del gobierno abierto.

Esto, además, se ve reflejado el grado de ejecución de las demandas aprobadas. Añadiendo al papel pasivo que juega la ciudadana en cuanto a esta fase que comprende el presupuesto participativo, se observa que, en promedio, sólo el 42.40% de los proyectos pactados se cumplieron anualmente bajo la vigencia de la LPCDF y en el tiempo de estudio comprendido.

Además, como continuación argumentativa, el papel de la contraloría frente a los ejercicios de irregularidades en los procesos realizados ha sido endeble. De 2011 a 2014, únicamente se realizaron 6 auditorías; tras la incorporación del presupuesto participativo al Programa Anual de Auditorías, dicho papel fue más activo sin declarar un resultado judicialmente procedente.

Es menester, entonces, recordar que se ha expresado con anterioridad el papel más activo de los órganos auditores sin que ello haya generado mayor cumplimiento en los proyectos pactados. Además, se corroboró la falta de mecanismos eficientes que den pauta a la operación efectiva de las sanciones que establece la ley regulatoria.

En términos generales, a pesar de la continuidad institucional que ha tenido el presupuesto participativo a lo largo de 10 años, este mecanismo ha carecido de la voluntad política de los actores para llevarlo a cabo con objetivos y metas que fortalezcan el tejido social. De ahí que la deliberación pública de los asuntos gubernamentales sea todavía endeble en la capital del país.

En cuanto a los actores gubernamentales, la falta de voluntad política se expresó en las prácticas de control sobre los órganos de representación social y, subyacentemente, en el presupuesto participativo. A pesar de ello, no se puede corroborar que el control de este haya influido en los resultados electorales, donde la alternancia política local se volvió, a partir del 2015, una constante.

Por otro lado, en cuanto al rol que ejercen los ciudadanos, estos han ido comprendiendo al presupuesto participativo como parte de su vida cívica cotidiana. No obstante, la complejidad procesal de este, aunado a que cada alcaldía muestra diversos niveles de desarrollo económico y social, hace que el interés y aceptación por participar en este mecanismo sea en un nivel bajo.

Finalmente, el entramado institucional del presupuesto participativo tiende a ser, con la actual normatividad, a ser más homogéneamente *mediano* y que dependerá de las observaciones que se generen *a posteriori* de la presente investigación en cuanto al papel ciudadano que, de hecho, inicialmente, se fortaleció con mayores controles en el uso de los recursos públicos.

3.6.- Conclusión

La promoción y consolidación de la participación institucionalizada de la ciudadanía de la Ciudad de México fue parte del proceso de transición política que vivió esta desde la década de los años setenta. La misma se fue construyendo a través de un andamiaje institucional que fue ampliándose, tanto en mecanismos y en procesos de implementación de estos.

Además, si bien no se han aplicado con regularidad, la capital del país contó con varias experiencias participativas antes de la aplicación del presupuesto participativo. Por un lado, el plebiscito del año de 2002 y diversas iniciativas populares; además, en cuanto a modelos *sui generis* del presupuesto participativo, se contaron con las experiencias de la demarcación de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc e Iztapalapa.

Por otro lado, se observó el origen y evolución del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad. El complejo enmarcado de actores participantes, con sus facultades y obligaciones, fue objeto de un proceso evolutivo que inició en 2010, pasando por una ley específica que no tuvo vigencia hasta la actual ley vigente del año 2019.

Este proceso evolutivo tuvo, fundamentalmente, un parteaguas a partir de los resultados del proceso y de la reforma política del Distrito Federal. El debate y sanción sobre la nueva configuración institucional del mecanismo permite afirmar que el periodo de estudio analizado es un periodo de transición y de cambios en la concepción del presupuesto participativo.

Todo lo anterior, de hecho, se expresó a través de las distintas consultas realizadas donde se observa una tendencia creciente de participación ciudadana en la presentación de proyectos. No obstante, se reafirma una baja participación

en la jornada de emisión de opinión a lo largo de los distintos procesos realizados.

Además, la ciudadanía concentró sus proyectos y opiniones entorno a las necesidades particulares de su unidad territorial. Estos, fundamentalmente, se centraron en la dotación de servicios públicos y en la seguridad pública, más allá de proyectos e iniciativas sociales tendientes a la mejora del tejido social como son las actividades recreativas, deportivas y culturales.

Mientras tanto, sobre el marco tipológico del presupuesto participativo en la Ciudad de México, se evaluó el mandato que daba la LPCDF y la actual LPCDMX y los resultados que en dicho periodo de vigencia se generaron en distintos rubros. Lo que se puede observar, en el periodo analizado de investigación, es que el presupuesto participativo contaba con un arreglo predominantemente mediano, con tendencias al arreglo mínimo.

Este análisis, en conjunto con los resultados de las consultas analizadas, permite clarificar que han sido el ámbito jurídico, por un lado, y las prácticas administrativas de los actores involucrados, por otra, que determinan el conjunto de condiciones para establecer que el diseño institucional no promueve una alta participación e incidencia ciudadana en la gestión pública de los problemas comunitarios.

Mientras tanto, únicamente atendiendo al ámbito legal, la LPCCDMX tiende a un modelo de carácter mediano y que los resultados y prácticas que se generen a partir del 2020 permitirán rectificar o ratificar dicho estatus. Esta visión particular del presupuesto participativo, en su conjunto, permitirá dar a conocer una serie de conclusiones generales y la validación o rechazo de la hipótesis planteada en el siguiente apartado general.

CONCLUSIÓN GENERAL

El presupuesto participativo, al igual que otros mecanismos de participación ciudadana, ha sido parte de una construcción histórica iniciada en la década de los años setenta con los Núcleos de Intervención Participativa. Ello implicó, junto con los procesos de transición democrática de las décadas de los setenta y ochenta y sus posteriores resultados, el surgimiento de un debate teórico-conceptual sobre estos mecanismos en contextos democráticos.

Dentro de este andamiaje teórico-conceptual, se situaron a estos mecanismos bajo el modelo de la democracia participativa. Este modelo, entendido como aspecto complementario a la democracia representativa, ha sido asumido y aplicado en diferentes niveles gubernamentales y contextos políticos y sociales como una herramienta proactiva de los procesos de democratización.

La combinación de los principios de deliberación, diálogo, debate, consenso y toma de decisiones conjuntas bajo formas de organización social, en conjunto con autoridades gubernamentales, ha revitalizado el debate público sobre las necesidades y problemáticas sociales. De ahí el impulso de mecanismos operativos y esquemas de políticas como contenidos programáticos.

No obstante, la revisión teórica del capítulo primero mostró los inherentes riesgos de desviación en el uso de estos mecanismos. Con ello, en vez de alentar a la democratización general de un régimen político, puede degenerar en modelos tendientes a la *democracia plebiscitaria* y de control político *desde arriba* de estos mecanismos, derivando en efectos perjudiciales para la aceptación y consolidación de un régimen democrático.

Esta serie de consecuencias se sintetizan en potenciales desbalances entre los poderes constituidos, una de las bases de la democracia liberal, y cuyo impacto se traslapa al ámbito ciudadano. Esta apelación a la ciudadanía sobre los poderes representativos con un control político *desde arriba* fortalece la posición del ejecutivo, sin que ello represente un empoderamiento ciudadano *desde abajo*.

De ahí que, como se ha observado, el marco operativo del diseño institucional de cada mecanismo tenga como retos la creación y desarrollo de una cultura participativa en la sociedad y en el gobierno, mecanismos adecuados de gestión pública que generen confianza y certeza social y, a través del marco jurídico y la observación entre actores participantes, prevenir desviaciones procedimentales que deriven en prácticas demagógicas.

En términos generales, se puede establecer que ha existido una aceptación, desde la teoría y la práctica, en el uso de los distintos mecanismos de participación ciudadana. Todo ello, desde luego, bajo un marco de atribuciones, obligaciones, objetivos y principios que den pauta y rumbo a cada instrumento.

Para el caso del presupuesto participativo, este se entendió como un mecanismo de participación ciudadana que permite a los ciudadanos de una localidad o región poder decidir, con base en sus necesidades, el destino de un determinado porcentaje del presupuesto público gubernamental a programas, obras y acciones que son catalogadas como prioritarias.

Este mecanismo, que se cataloga en un primer momento emanado *desde arriba*, puede tener una categoría proactiva de iniciativas sociales. De ahí que sea difícil situar al presupuesto participativo bajo esquemas categóricos

analíticos concentrados en su aspecto reactivo o proactivo. Para ello, este puede tener una categorización *sui generis* de retroalimentación mutua.

El presupuesto participativo, a lo largo de los análisis generados, ha sido catalogado como un medio que permite la participación ciudadana en los asuntos públicos y cuyo resultado tiende a promover la transparencia, la rendición de cuentas, la mejora de gestión pública de demandas y la descentralización de las actividades gubernamentales.

No obstante, una de las falencias o áreas de oportunidad teórica-investigativas es que no se ha hecho referencia a los aspectos negativos de llevar a cabo el presupuesto participativo. La literatura académica se ha centrado en el estudio de los aspectos positivos que trae el proceso deliberativo y cuyos efectos negativos son solo únicamente observables con su práctica.

Y es, en efecto, es a través del análisis de las condiciones previas que orienta sus efectos procedimentales. Al igual que otros mecanismos, sus efectos dependen de la voluntad política de los actores, de un marco regulatorio específico, de los recursos humanos y financieros suficientes y, desde luego, la actitud ciudadana frente a dicho procedimiento.

Por todo ello, una primera conclusión es que la teoría de la democracia y su subyacente modelo de democracia participativa permite la expresión de la ciudadana en conjunto con sus autoridades para la resolución de conflictos. El presupuesto participativo es una de esas herramientas cuya utilización puede tener efectos positivos o negativos, dependiendo de estas condiciones y cuyo carácter *sui generis* y flexible da pauta a experiencias únicas y, difícilmente, comparables entre sí.

Mientras tanto, en el capítulo segundo, como fue posible analizar, el mecanismo ha tenido arraigo en distintas localidades alrededor del mundo. De tal forma, que ha promovido una mejor gestión pública de las administraciones locales y, con ello, una mayor confianza ciudadana hacia las instituciones públicas que, hasta el momento, está siendo aplicado entre 11,690 y 11,825 comunidades.

Tras el breve análisis regional emprendido, se comprende que los gobiernos promoventes del presupuesto participativo establecen modelos y esquemas operacionales propios, correspondientes a su entorno político, económico, social y cultural. De ahí que el establecimiento de potenciales generalidades a través de su estudio comparado resulte una labor compleja.

En primer lugar, fue posible observar que el contexto europeo enmarca la participación ciudadana con base en esquemas de innovación democrática, participativa y de gestión pública para consolidar su régimen democrático que, a diferencia de otras regiones, se puede establecer que preserva el modelo más avanzado de diseño, metas y programas de presupuesto participativo.

En segundo lugar, fue posible situar a la región asiática que va consolidando sus procesos de presupuesto participativo con una visión vertical de control de este sin que este, necesariamente hablando, tergiverse sus fines. Como se ha mencionado con anterioridad, busca acercar a la ciudadanía a participar en los asuntos públicos con esquemas *sui generis* de transparencia y rendición de cuentas.

En tercer lugar, por otro lado, se pudieron situar los casos competentes de la región africana y latinoamericana donde, en las últimas décadas, han empezado procesos de descentralización y democratización interna. No

obstante, la viabilidad de estos procesos dependen de la estabilidad política, económica y social, aunado a la propia voluntad de los actores participantes en el proceso.

Finalmente, como observamos en los casos de Estados Unidos, Canadá y la región oceánica, si bien han existido diversas aplicaciones de presupuesto participativo no tienen la misma implicación e importancia comunitaria debido a la estructura e índices de calidad de vida de la ciudadanía; estos ejemplos, en primera instancia, podrían mostrar que no necesariamente se obtiene una mayor participación ciudadana con base en altos índices de prosperidad social.

De todo el anterior contexto y de la propia concepción que tiene el mecanismo en las regiones analizadas, da origen a una configuración y diseños institucionales diversos. La operacionalización de este entramado procedimental, en todos los casos analizados, tendrá efectos positivos o negativos para la satisfacción de demandas sociales y el compromiso cívico ciudadano.

De igual manera, en todas las regiones, se observan tendencias que permiten aseverar que este procedimiento comprende una amalgama de múltiples actores y subprocesos. Hoy en día, su operación se ve acompañada del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, la asesoría de grupos de la sociedad civil y la profundización de modelos de formación cívica escolares.

Aunado a ello, ello ha permitido que se hayan creado y empezado a consolidar diversos grupos de análisis interdisciplinario sobre la democracia participativa y, en lo particular, del presupuesto participativo. En sí, con ello se puede corroborar que el análisis sobre este mecanismo, en conjunto con los que

se han analizado en el capítulo primero, tenga mayor auge dentro de los centros académicos y de análisis social.

Para el caso específico de la región latinoamericana, como se observó, no es ajena a esta serie de tendencias. Todos los países latinoamericanos, en cuanto a su entramado jurídico, permiten la expresión de los distintos medios de la democracia participativa en sus diversos niveles de aplicación; el presupuesto participativo se aplica, por ley y a nivel subnacional, en Ecuador y Perú.

Mientras tanto, once países restantes establecen una construcción normativa que permite a las Regiones, Provincias o Estados y su organización interna a promover la participación ciudadana. Sólo los países de Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela no han tenido casos de presupuesto participativo rastreables en la actualidad.

En cuanto a su aplicación por Regiones, Provincias y Estados, sólo Brasil (1), Chile (1), Colombia (10), Ecuador (24), México (1) y Perú (220) cuentan con aplicación de presupuesto participativo en este marco geográfico. Mientras tanto, Perú (1869), Brasil (435), Ecuador (221), Colombia (150-170) y República Dominicana (127) son los países que más han aplicado sus procesos de presupuesto participativo a nivel municipal o comunal.

Finalmente, sólo los países de Colombia (20) y Argentina (7) han realizado presupuestos participativos universitarios como medio de fomento a la participación ciudadana y a los valores de la cultura política democrática. Como tal, siguen el modelo europeo de profundización democrática al aplicar este método participativo entre los jóvenes ciudadanos latinoamericanos.

A pesar de la anterior serie de datos estadísticos que reflejan la evolución gradual de este mecanismo, en todos los casos depende su evolución del diseño

institucional que lo enmarca. De ahí que se haya analizado, de manera breve, los marcos regulatorios de los países que realizan el presupuesto participativo al interior de sus división geográfica.

Derivado de dicho comparativo, sólo nueve países mandatan la participación ciudadana en los asuntos públicos desde sus constituciones y sólo seis cuentan con una ley específica sobre la participación ciudadana y la descentralización política de la toma de decisiones. De ahí que los casos peruanos y ecuatorianos sean ejemplo de la promoción de este por mandato constitucional y en leyes secundarias.

Por otro lado, la región latinoamericana establece la combinación preponderante de objetivos temáticos y territoriales que buscan atender una serie de prioridades comunitarias con base en temáticas delimitadas y que eso genere, subyacentemente, mejores condiciones para abatir las inequidades sociales.

Mientras tanto, la cantidad de recursos públicos destinados a este proceso refleja una tendencia general a la baja institucionalización del mecanismo. Sólo República Dominicana establece una erogación de hasta el 40% de sus recursos federales a los municipios; los demás países, en sus comunidades respectivas, dependen de las condiciones presupuestales anuales y de la voluntad de los propios alcaldes.

Otro elemento sustancial de análisis fue, además de la duración anual tipificada en todos los procesos analizados, es sobre los actores participantes en el mecanismo deliberativo. En todos los casos, exceptuando al mexicano, reside en el alcalde y equipos técnicos la realización, procesamiento y cumplimiento de la votación, así como el cumplimiento de los proyectos sociales pactados.

Finalmente, sólo en Panamá y Argentina establecen métodos vinculatorios de las decisiones ciudadanas. Como se reiteró en dicho capítulo y en anteriores líneas, depende el presupuesto participativo en muchas comunidades latinoamericanas de la viabilidad financiera y la voluntad política de los gobiernos locales la realización de los proyectos comunitarios.

En general, aunado al hecho de que existen entre 3,213 y 3,241 procesos vigentes, se puede hablar, en efecto, de la presencia y arraigo que ha tenido el presupuesto participativo en la región donde emanó en el año de 1989. No obstante, el caso brasileño, a partir del 2016, representa un caso que refleja las potenciales amenazas a la continuidad y consolidación de este proceso.

Estas tendencias, reflejadas en la serie de condiciones económicas, políticas, sociales, legales y culturales de cada país, permiten establecer que el modelo institucional del presupuesto participativo en la región cuenta con un nivel bajo de institucionalización que puede tener, en términos generales, efectos nocivos para la participación ciudadana y la consolidación del incipiente régimen democrático latinoamericano.

En otro orden de ideas, el caso mexicano representa, en cierta medida, un caso *sui generis* dentro de las tendencias generales del esquema latinoamericano. En este sentido, el presupuesto participativo empezó a tener aceptación e instrumentación durante la segunda década de la presente centuria, es decir, fue un caso tardío frente a las experiencias analizadas que surgieron desde los años noventa del siglo pasado.

A pesar de lo anterior, vemos experiencias preliminares al denominado “presupuesto participativo” en los casos de Tepic, Nayarit y Cuquío, Jalisco. Desde dichas experiencias, especialmente en el tiempo señalado, permite

comprender que, en la actualidad, doce estados tengan normatividades sobre este proceso operando en 18 ciudades o comunidades.

Un hecho constatado entre las regiones del mundo y al interior de la región latinoamericana se corrobora para el caso subnacional mexicano: su flexibilidad normativa y operativa bajo determinados contextos. De hecho, una de las particularidades del caso subnacional mexicano, es la integración de órganos autónomos en materia electoral para el ejercicio y supervisión de la deliberación pública.

Por otro lado, los diseños institucionales de las experiencias mexicanas están enfocados, primordialmente, a la atención de las necesidades sobre el inmobiliario y servicios públicos. Todos ellos, bajo determinados porcentajes dispuestos a la decisión ciudadana y con un modelo mixto de vinculatoriedad de toma de decisiones.

De ahí que, al igual que para el caso latinoamericano, haya sido impetuoso analizar el diseño institucional del presupuesto participativo al interior de las entidades federativas mexicanas. Este mecanismo, cabe señalar, es el segundo menos regulado detrás del plebiscito (30), el referéndum (31), la iniciativa ciudadana (27) y la consulta popular (20).

De las doce entidades que sí contemplan el presupuesto participativo, sólo seis establecen un porcentaje destinado de recursos públicos a este. El caso de Jalisco muestra el porcentaje más alto con 15% mientras que el resto, incluido el caso de estudio de la Ciudad de México, establecen porcentajes menores al 10%, dando pauta a un arreglo mediano tipológico.

Por otro lado, al igual que la gran mayoría de los casos regionales latinoamericanos, dependen de la actuación de los ayuntamientos la realización

de este mecanismo deliberativo. No obstante, el caso mexicano contempla la participación de los órganos locales electorales en labores de asesoría y acompañamiento; el caso de la Ciudad de México tiene un papel obligatorio en la realización de las asesorías ciudadanas, realización, cómputo y validez procesal.

Por otro lado, los temas recurrentes de consulta son referentes al inmobiliario y dotación de servicios públicos. Los temas que tienen como función la promoción cultural en sus distintas formas de expresión que alientan al fortalecimiento del tejido comunitario no han tenido la repercusión necesaria al interior de los lineamientos jurídicos de las entidades federativas.

Finalmente, sólo en seis entidades se reconoce la vinculatoriedad de las decisiones ciudadanas. No obstante, al igual que en el contexto latinoamericano que lo rodea, dependen de la voluntad política de los alcaldes y de la situación financiera interna de las comunidades y ciudades mexicanas, a pesar de que en varias comunidades pueden establecer fases mayores de realización de proyectos al año fiscal contemplado.

Como fue posible observar en el capítulo segundo, a modo de una conclusión y hallazgos referentes a este, el presupuesto participativo ha ido teniendo una aceptación gradual en su regulación e instrumentación al interior de las comunidades mexicanas. No obstante, los índices de diseños generados tienden a ser, en un nivel de ponderación, entre medio-bajo en su calidad regulatoria-operativa.

Esto implica reconocer que, dentro de la amplia gama de experiencias analizadas, dependen de la concepción que tengan sobre el presupuesto participativo, sus objetivos, metas, regulación, recursos disponibles,

capacitación institucional y, fundamentalmente, de la voluntad política de los actores.

De ahí que, en términos generales, sea posible observar que únicamente en la Ciudad de México y en la Zona Metropolitana de Guadalajara sean ejemplos de ejercicios realizados con regularidad. Estos, además de ser los más longevos, han incorporado, gradualmente, diversas tendencias que han sido parte del conjunto operacional vigente en el mundo.

De todo lo anterior, también se puede inferir que este mecanismo de participación ciudadana ha sido un área poco explorada desde el ámbito de las ciencias sociales en nuestro país. Los estudios realizados sobre esta temática giran, fundamentalmente, sobre los aspectos positivos que ha tenido su aplicación con escasa aplicación en estudios de caso.

De ahí que una de las áreas de oportunidad sea un estudio más profundo de los casos actuales y la formación de grupos interdisciplinarios en la democracia participativa y, de manera específica, en los mecanismos que se han mencionado. Con ello, se obtendrían inferencias más certeras y cercanas con base en la información de campo recogida de distintas experiencias observadas.

En general, derivado de la serie de análisis y conclusiones referentes al contexto latinoamericano y subyacente mexicano, se establece que el presupuesto participativo está en un proceso de adopción constante con los inherentes retos locales sobre la actitud de los gobiernos locales frente a este y su efecto en la credibilidad y participación ciudadano, tanto por la voluntad política de los alcaldes, la viabilidad financiera de ejercerlo y su regulación.

En otro orden de ideas, en nuestro caso de estudio referente al capítulo tercero, la Ciudad de México ha construido un andamiaje institucional desde 2010 para el desarrollo de las consultas sobre el presupuesto participativo. Como tal, es menester recordar que se realizaron un total de 9 consultas bajo la vigencia de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Dentro de estas nueve consultas, la investigación se enfocó al análisis de las consultas para los ejercicios fiscales de 2017 a 2019. Esto, en el marco de los cambios institucionales y jurídicos que vivía la capital en ese entonces: la promulgación y entrada en vigor la Constitución Política local y su subsecuente cambio normativo en las leyes secundarias, incluida la relativa a la participación ciudadana.

Este proceso de construcción del diseño institucional y de cambios jurídicos empezó desde el año de 1995 con la inclusión de 8 mecanismos de participación ciudadana. Esto cambió en 1998 al ser 9 instrumentos mientras que en 2004, con sus diversas reformas, fueron 13 procedimientos y en la actualidad se cuentan con 19 procesos de participación ciudadana.

El incremento en la cantidad de mecanismos también tuvo como base una mayor participación de las instituciones públicas. Si en el año de 1995, la interacción era únicamente entre las autoridades delegacionales y la ciudadanía, en la actualidad son los órganos autónomos electorales administrativos y jurisdiccionales, la ciudadanía, el congreso local, las autoridades de las demarcaciones territoriales y del gobierno central quienes participan.

Lo anterior hace que se haya complejizado el proceso del presupuesto participativo y siendo un caso referente para nuestro país y la región latinoamericana al incorporar a los órganos autónomos en su procedimiento de

elección de proyectos. Además, estos órganos tienen, recordando, las funciones de asesoría y capacitación en educación cívica y de proyectos comunitarios.

No obstante lo anterior, a lo largo de este proceso de construcción del andamiaje institucional, sólo se determinan con claridad la duración de los procesos de selección de las autoridades comunitarias. Aunado a la aplicación del presupuesto participativo anual, las normatividades regulatorias no han hecho énfasis en la su aplicación por tiempos establecidos.

Mientras tanto, las decisiones que son generadas por la ciudadanía, en su gran mayoría, no son vinculatorias, incluyendo al presupuesto participativo. Sólo los mecanismos clásicos de la participación ciudadana que no son comúnmente utilizados por la ciudadanía, como es la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación del mandato, cuentan con dicho estatus.

Por otro lado, en lo referente a la construcción del diseño institucional del presupuesto participativo, es menester recordar que ha tenido dos leyes regulatorias y una que nunca fue aplicada. La diferencia sustancial entre estas fue el presupuesto destinado al ejercicio, los niveles de aplicación, los actores participantes y los rubros de aplicación.

En cuanto al primero, en todos los casos se considera como arreglo *mediano*, debido a que sólo estuvieron en vigor entre el 2010 y 2019 los recursos públicos anuales correspondientes al 3% y con la nueva LPCCDMX se incrementó al 4%; la Ley de Presupuesto Participativo, que nunca tuvo vigor o validez jurídica aplicativa, preponderaba un 5% de los recursos delegacionales.

En cuanto los niveles de aplicación, la Ciudad de México se ha caracterizado por su enfoque territorial, atendiendo las necesidades prioritarias

de cada unidad territorial. Sólo la LPPDF que no tuvo valor jurídico contemplaba la posibilidad de realizar proyectos de presupuesto participativo con carácter regional.

Mientras tanto, a lo largo de dicha construcción institucional, no cambiaron las prerrogativas que tenían las instituciones que participan en este procedimiento. En 2015 y 2019, se ampliaron las instancias comunitarias que podían participar y que fundamentalmente su labor consiste en emitir opiniones y supervisar el desarrollo del presupuesto participativo.

Finalmente, en cuanto a los rubros de participación, estos han tenido pocos cambios y modificaciones en cuanto a la especificidad de la materia a la cual se puede proponer un proyecto de presupuesto participativo. Dichas modificaciones se han sustentado en el rubro de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana.

Derivado de dicha construcción de diseño institucional, se retomaron los resultados generados de las consultas realizadas entre los años 2017-2019 tomando en cuenta siete tópicos analíticos que dan pauta a reconocer una baja participación de la ciudadanía en este proceso participativo, con distintos elementos procesales que interactúan entre sí.

De ello se puede determinar, en primer lugar, que existe una participación promedio del 4.85%, destacando las demarcaciones de Álvaro Obregón, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Venustiano Carranza como aquellas que cuentan con mayor participación (entre el 5% y el 6% anual promedio) en contraposición de la Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac (2% al 3% anual promedio).

En segundo lugar, en cuanto a la presentación de proyectos, ha ido progresivamente aumentando con sus variaciones en cuanto a los índices de aceptación o rechazo. De ello, se desprende que las demarcaciones de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón son las que más presentan, mientras que Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos son las que menos participan en esta fase procesal.

Por otro lado, los rubros más votados en general han sido las referentes a obras y servicios, de infraestructura urbana, equipamiento y de prevención del delito que son, de hecho, parte de las obligaciones comunes y cotidianas de la administración pública local. Los rubros de acciones deportivas, culturales y recreativas han generado menor interés entre la ciudadanía y que, de hecho, constituyen una herramienta sustancial para la construcción del tejido social.

Finalmente, en cuanto a la aplicación de las diversas tendencias mundiales sobre el presupuesto participativo, se hace mayor énfasis en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Su uso ha ido en aumento, de manera progresiva, año con año sin carecer de las deficiencias en materia de seguridad informática y del proceso de captura de diversos actores políticos locales.

En general, derivado de la exploración analítica de los siete elementos tópicos de observación establecidos de las consultas realizadas entre 2017 y 2019 y su posterior inferencia a través del escrutinio de las 18 variables correspondientes a la tipología establecida, se pueden establecer los siguientes hallazgos de investigación del estudio de caso planteado:

1. En el periodo de análisis establecido, existe una interrelación entre los órganos de representación social y el presupuesto participativo. En

aquellos casos que representan elecciones concurrentes, se ha desplegado con mayor auge el fenómeno del clientelismo político que en aquellos años donde sólo se vota por el presupuesto participativo; no obstante ello, se observó el impacto subyacente del ejercicio de estos órganos en una potencial captura del presupuesto participativo en favor de los intereses de la alcaldía a través del acarreo, compra de voto, por un lado, y la dotación de beneficios a integrantes de los Consejos Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, por otro.

2. Como consecuencia, la operación de los órganos de representación social, instancia óptima de análisis, presentación y vigilancia de proyectos de presupuesto participativo, estaba caracterizada por la obstrucción y la parcialidad en búsqueda de la consecución de los intereses políticos particulares, dejando a un lado el papel supervisor del órgano electoral y la participación apartidista ciudadana.
3. Mientras tanto, el rol que ejerce la ciudadanía en el ejercicio del presupuesto participativo es más activo en la presentación de proyectos comunitarios que en la jornada de emisión de la opinión. A pesar de ello, el 86% de los ciudadanos que conocen el mecanismo, no ha presentado alguna vez un proyecto de deliberación pública.
4. El crecimiento lento y moderado en la participación ciudadana en algunas demarcaciones territoriales se debe, parcialmente, al desconocimiento de la mayoría de los ciudadanos sobre este ejercicio. Considerando el punto anterior, la labor que realizan los órganos electorales locales y los actores políticos-administrativos no ha tenido un impacto proactivo importante en el ámbito de la capacitación.
5. Como resultado de lo anterior, la cultura política predominante de los ciudadanos frente a este proceso se puede considerar como de *súbdito*.

La desconfianza interpersonal (74%) más las opiniones referentes acerca de la falta de información (29%) o el desencanto con el proceso (9%) derivada de la actuación de los órganos y actores facultados en este mecanismo, propicia dicha actitud y comportamiento ciudadano.

6. Retomando la aseveración expresada en el capítulo segundo, sobre el hecho de que el presupuesto participativo tiende a operar en mejores condiciones en aquellas sociedades donde el índice de calidad de vida y bienestar sea bajo-medio, tiende a corroborarse parcialmente en el caso de la Ciudad de México. Si tomamos los parámetros del Índice de Desarrollo Social y los niveles de participación ciudadana se puede deducir que:
 - a. Si tomamos los casos extremos de Benito Juárez (0.96 de IDS = ALTO) y Milpa Alta (0.64 de IDS=MUY BAJO) se puede corroborar el hecho de que a mayor desigualdad en el desarrollo socioeconómico es mayor la participación ciudadana para solucionar los distintos problemas comunitarios básicos, es decir en la dotación de los servicios públicos.
 - b. Lo anterior, no obstante, no se puede aseverar para toda la capital del país. Como tal, sólo ocho alcaldías podrían mostrar dichas tendencias, quedando como ejemplo la alcaldía de Iztacalco con un IDS Medio tendiente a Alto (0.86) y es la que más ha participado, en promedio, históricamente hablando.
7. Un elemento característico sobre el debate público para incentivar la participación ciudadana gira en torno a la cantidad de recursos disponibles a consulta. Esto ha creado la percepción de que a mayor cantidad de recursos, será mayor la participación ciudadana a lo cual,

después de analizar los presupuestos de egresos entre 2017 y 2019, es corroborable parcialmente debido a:

- a. Si retomamos los casos extremos, Álvaro Obregón cuenta con un presupuesto más bajo de las 16 alcaldías y es la que cuenta con segundo mayor índice de participación. Por otro lado, las alcaldías de Benito Juárez y Cuauhtémoc quienes cuentan con el quinto y segundo presupuesto más alto, respectivamente, son las que menos participan.
 - b. No obstante, el hecho de observar tendencias diversas al interior de las alcaldías, donde nueve alcaldías tienen una correlación existente de a menor cantidad presupuestal = más participación. Por tanto, es un elemento que no puede determinarse como tal y que dependerá, más bien, del manejo de los recursos públicos en la atención de las necesidades que genere mayor participación, como es el caso en materia de cumplimiento.
8. En la Ciudad de México no se han promovido todas las tendencias actuales persistentes a nivel mundial sobre el desarrollo del presupuesto participativo. El uso de las TIC's y el involucramiento de las asociaciones civiles ha sido escaso y, en cuyo caso, resulta imperante el impulso a estas herramientas y espacios de intercambio de información; además de la implementación de ejercicios piloto en escuelas y universidades de presupuesto participativo.
9. En las consultas analizadas, y con base en informes de evaluación sobre la calidad de las dictaminaciones del órgano evaluador, persisten tendencias hacia una operación discrecional y poco capacitada de deliberación de proyectos ciudadanos. Esto se traduce en lo siguiente:

- a. Siendo una preocupación para el órgano electoral las actividades realizadas en esta fase operativa, los vacíos legales de la LPCDF generaron incertidumbre sobre los aspectos sustantivos de evaluación de proyectos, los cuales no estaban contemplados desde la norma regulatoria: diagnóstico, elaboración de problema y posibles soluciones.
 - b. A pesar de la labor de asesoría y difusión del mecanismo, persiste la falta de información de parte de los ciudadanos y de las propias alcaldías en torno a los costos generales de los proyectos presentados.
 - c. No existe como tal, incluso hoy en día, una homologación de criterios de viabilidad física, técnica, financiera y legal que sea aplicable a las dieciséis alcaldías. De ahí la posibilidad de ver resultados en materia de presentación, aprobación y rechazo diversos entre sí.
 - d. De acuerdo con los estudios analizados en el capítulo tercero, existe una falta de conocimiento técnico para la cantidad de temáticas que los ciudadanos presentan como proyectos de presupuesto participativo. Ello incide en que la dictaminación no cuente un marco de fundamentación claro y que, a su vez, la omisión de nombres, cargos y firmas de quien realice esta tarea incida en crear marcos de opacidad operativa.
10. Como fue posible observar, por otro lado, sólo el 42.40% de los proyectos pactados se cumplen en el año en que debían ejecutarse. Si tomamos en consideración este elemento, aunado al estatus de calidad de información media-baja obtenida a través del sistema de transparencia y las declaraciones de entrevistas de diversos personajes, se incurre en una

falta de responsabilidad de las administraciones de las alcaldías en cuanto al poco compromiso que se tiene para cumplir las demandas ciudadanas.

11. Finalmente, esta falta de responsabilidad política por parte de las administraciones de las demarcaciones territoriales no ha tenido consecuencias jurídicas administrativas o penales importantes. Del total de las 223 carpetas de investigación generadas por la Contraloría local, derivaron en 47 sanciones que representan el 21.08% del total de dichas indagatorias que no explicitan un tipo de sanción; lo anterior refleja, en buena medida, la calidad del Estado de Derecho en la capital del país y la necesidad de establecer reglas y consecuencias claras para evitar vacíos legales que promuevan la impunidad y la corrupción.

Por lo tanto, derivado del análisis realizado a lo largo de la presente investigación, se puede determinar que se **corrobor**a la hipótesis general planteada ya que el propio diseño institucional que configura la actuación de los actores facultados para participar no ha sido efectivo en contraposición con las prácticas políticas de desviación en las fases mencionadas que, más bien, han incentivado a los ciudadanos para no participar e involucrarse en el presupuesto participativo.

Si tomamos en consideración las prácticas de cooptación de los órganos de representación social por parte de grupos políticos cercanos a las administraciones territoriales, la falta de criterios en la materia de dictaminación de proyectos, el escaso cumplimiento de los proyectos ganadores (cuatro de cada diez) y la ausencia de sanciones efectivas ante ello da pauta a la verificación de la opinión ciudadanía sobre la desconfianza que le genera participar en el proceso de presupuesto participativo y su efectividad procedimental.

Desde luego, cabe mencionar, que esta hipótesis requerirá de un trabajo más profundo si se toma como caso de estudio una alcaldía en lo particular. No obstante, estas tendencias generales son reforzadas al observar que, de igual forma, se **corroboran** las hipótesis alternativas planteadas sobre los aspectos de la capacitación y difusión, por un lado, y el tejido social comunitario, por otro.

En cuanto al primero, a pesar de la tarea realizada por dar a conocer el mecanismo, este sigue siendo desconocido por buena parte de la ciudadanía (ya sea por su complejidad operativa o desinterés para actuar en vida comunitaria) lo cual implicaría reforzar la difusión en materia de capacitación focalizada a nivel de las colonias, pueblos o unidades vecinales.

Finalmente, cabe señalar que el estatus “honorífico” para participar en el mecanismo y el contexto social de la capital del país, donde persiste una baja interacción comunitaria y una fragilidad del tejido social, no permiten alentar a una mayor participación de calidad. Es decir, la ciudadanía requiere de incentivos de diversa índole para dedicarle su esfuerzo al ámbito comunitario y que, actualmente, propia un espacio de cooptación y control.

Cabe señalar a este respecto que ha habido reconocimientos de buenas prácticas y de incentivos económicos a los mejores proyectos comunitarios presentados por la ciudadanía. Esto, si es complementado con una retribución económica y de reconocimiento social en los órganos de representación comunitaria, podría alentar inicialmente una mayor participación.

Desde luego, ello implicaría un esfuerzo alterno de parte del órgano electoral y de otros entes para la construcción gradual y paulatina de una cultura política participativa. Con base en esto, podrían crearse las condiciones óptimas

para un pleno desarrollo de la participación ciudadana y la consolidación del instrumento participativo.

En general, entonces, para que los ciudadanos de la capital mexicana puedan participar de manera efectiva y proactiva en el presupuesto participativo se requieren de los siguientes aspectos instrumentales a desarrollarse en el corto, mediano y largo plazo:

- a) Seguir promocionando el presupuesto participativo a través de talleres, cursos de formación y capacitación con el apoyo del órgano electoral y de las instituciones de educación. Ello, a la par de la difusión de los valores de la cultura política democrática, generaría jóvenes ciudadanos más comprometidos con la democracia y su comunidad.
- b) Revisar gradualmente la eficacia del diseño institucional para atender los diversos vacíos procedimentales que vayan aconteciendo a lo largo de cada proceso anual deliberativo en cada variable contemplada en el análisis tipológico previo.
- c) Alentar más la participación de grupos interdisciplinarios, de la sociedad civil organizada y no gubernamentales en las fases de análisis y vigilancia de proyectos de presupuesto participativo. Esto, además, debe fomentar la inclusión de grupos que tradicionalmente han sido vulnerados o excluidos de sus derechos de participación.

Finalmente, cabría señalar que el presupuesto participativo debe ser comprendido bajo el contexto político, económico, social y cultural que le rodea y, con ello, establecer mecanismos de retroalimentación en su operación. Es decir, el mecanismo debe ser objeto, entonces, de una constante revisión para mejorar la actuación de los actores involucrados y, con ello, genere mayor confianza ciudadana en su práctica cotidiana.

BIBLIOGRAFÍA

Allegretti, Giovanni; García Leiva, Patricia y Paño Yáñez, Pablo, “Cómo evitar los errores que se han cometido en experiencias previas”, en *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), Málaga, 2011, pp. 95-114.

Almond, Gabriel y Verba, Sidney, “Un enfoque sobre la cultura política”, en *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco países*, Euramerica S.A., Madrid, 1970, pp. 19-59.

Altman, David, “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y Gobierno*, Vol. XII, Núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2005, pp. 203-232.

_____, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina”: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XVIII, Núm. 35, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, México, 2010, pp. 9-34.

Arendt, Hannah, “Introducción a la política I: Prejuicio y juicio”, en *¿Qué es la política?*, Editorial Paidós, Barcelona, 1997, pp. 49-60.

Álvarez Enríquez, Lucía, “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”, en *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia No. 6, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006, pp. 51-86.

Baiocchi, Gianpaolo, “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, en *Politics and Society*, Vol. XXIX, Núm. 1, Sage Publications, Washington, 2001, pp. 43-72.

_____ ; Heller, Patrick y Silva, Marcelo K., “Civil Society and the Local State”, en *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 2011, pp. 18-38.

Balbuena Cisneros, Arminda y Fragoso Lugo, Lucero, “Las figuras de participación ciudadana en México”, en *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones.*, Universidad de Guanajuato-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Instituto Federal Electoral, México, 2010, pp. 61-88.

Barajas, Gabriela, “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol”, en *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. XV, Núm. 45, El Colegio de México, México, 1997, pp. 741-771.

Barber, Benjamin, “A conceptual frame: politics in the participatory mode”, en *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, The Regents of the University of California, Berkeley, 1984, pp. 139-162.

Bobbio, Norberto, “Democracia: las técnicas”, en *Teoría General de la Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pp. 449-510.

_____, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, 214 pp.

- _____, “La libertad de los antiguos y de los modernos”, en *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 7-10.
- Bolos, Silvia, *Participación y Espacio Público*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, 219 pp.
- Bovero, Michelangelo, “Los adjetivos de la democracia”, en *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp. 37-54.
- Butler, David y Ranney, Austin, “Theory”, en *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, pp. 23-38.
- Bravo Lira, Bernardino, “La Constitución de 1988 en Brasil. Trasfondo histórico e institucional.”, en *Anuario Mexicano de Historia de Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 47-75.
- Cabannes, Yves, “Presentación y primera aproximación al debate”, en *Documento base: presupuesto participativo y finanzas locales*, Red Urbal 9, Porto Alegre, 2005, pp. 11-32.
- Calle Collado, Ángel, “Aproximaciones a la democracia radical”, en *Democracia Radical. Entre vínculos y utopías*, Editorial Icaria, Barcelona, 2011, pp. 15-52.
- Canto Chac, Manuel, “Introducción”, en *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, 2010, pp. 17-55.
- Ceja Martínez, Jorge, “Alternancia Política, recomposición regional y vida municipal en México. Un estudio de caso”, en *Territorios, actores y*

poder. Regionalismos emergentes en México, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2000, pp. 135-162.

Chávez, Daniel, “Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos”, en *Estudio Comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, Proyecto Parlocal, Málaga, 2012, pp. 49-90.

Cheresky, Isidoro, “La mutación del régimen político representativo”, en *El nuevo rostro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, pp. 81-132.

Cienfuegos Terrón, Marco Aurelio y Aguilera Padilla, María del Carmen, “Cultura política y participación ciudadana en la democracia”, en *Apuntes electorales*, Núm. 47, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2012, pp. 31-52.

Cisse, Abdoulaye, “Senegal”, en *Participatory Budgeting World Atlas*, Epopeia Records, Lisboa, 2019, pp. 78-79.

Cohen, Joshua y Sabel, Charles, “Directly-Deliberative Polyarchy”, en *European Law Journal*, Vol. III, Núm. 4, Blackwell Publishers, Oxford, 1997, pp. 313-342.

Collier, David y Levitsky, Steven, “Democracia con adjetivos: investigación conceptual en la investigación comparativa”, en *Revista Ágora: Cuadernos de estudios políticos*, Núm. 8, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1998, pp. 99-122

Colombo, Clelia, *e-Participación: las TIC al servicio de la innovación democrática*, Editorial UOC, Barcelona, 2007, 112 pp.

- Córdova Vianello, Lorenzo, “La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales”, en *Publicaciones Electrónicas*, Vol.1, Núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 211-224.
- Dahl Robert, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Editorial Taurus, Buenos Aires, 1999, 246 pp.
- David, Diane E., “La gobernación en la ciudad de México y el avance hacia el corporativismo, 1929-1943”, en *El leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 99-153.
- Del Águila, Rafael, “La democracia”, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pp. 139-158.
- De Sousa Santos, Boaventura, “Presupuesto Participativo en Porto Alegre”, en *Democracia y participación: El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, El Viejo Topo, Madrid, 2003, pp. 25-64.
- Días, Nelson; Enríquez, Sahsil y Júlio, Simone, “Maps”, en *Participatory Budgeting World Atlas*, Epopeia Records, Lisboa, 2019, pp. 16-30.
- _____; Júlio, Simone; Martins, Vania; Sousa, Vanessa y Biel, Felipa, “Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies”, en *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, Epopeia Records, Lisboa, 2018, pp. 257-274.
- Dienel, Peter y Harms, Hans, “El modelo NIP”, en *Repensar la democracia: los Núcleos de Intervención Participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pp. 83-144.

- Duverger, Maurice, “Las instituciones de las democracias liberales”, en *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1996, pp. 112-241.
- Eberhardt, María Laura, “Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿la revocatoria del mandato como opción?”, en *Revista Elecciones*, Vol. XII, Núm. 13, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, 2013, pp. 13-52.
- Escamilla Cadena, Alberto y Sánchez Gayosso, Ramiro, “Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y dispersión del poder”, en *Estudios Políticos*, Núm. 37, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016, pp. 111-141.
- Fedozzi, Luciano, “Esfera pública e cidadania: a experiencia do Orcamento Participativo de Porto Alegre”, en *Revista Ensaio FEE*, Vol. XIX, Núm. 2, Fundacao de Economía y Estadística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre, 1998, pp. 236-271.
- Folscher, Alta, “Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe”, en *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington, 2007, pp. 127-156.
- Franco Corzo, Julio, “¿Qué son las políticas públicas?”, en *Diseño de políticas pública: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, Puebla, 2017, pp. 71-102.
- Fustel de Coulanges, Numa Denys, “Ricos y pobres: la democracia sucumbe, los tiranos populares”, en *La Antigua Ciudad: Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, Libro IV: Las revoluciones*, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 325-332.

García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XXVI, Núm. 52, Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales – Sede México, México, 2018, pp. 1-28.

Garita Alonso, Miguel Ángel, “Democracia representativa en el Estado Mexicano”, en *Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 283-299.

Goldfrank, Benjamin, “Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI, Núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006, pp. 3-28.

_____ y Schneider, Aaron, “Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. XLVIII, Núm. 3, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 1-31.

Gomá, Ricard y Rebollo, Óscar, “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001, pp. 201-218.

Gómez del Peso, José Luis, “Los presupuestos participativos: una realidad en el contexto internacional”, en *Los presupuestos participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia española*, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 2014, pp. 193-334.

Gómez Tagle, Silvia y López de la Torre, René, “Consultas para el Presupuesto Participativo”, en *La democracia participativa en la Ciudad de México*:

una experiencia fallida, documento de trabajo para El Colegio de México, México, 2017, pp. 142-199.

González Galván, Jorge Alberto; Hernández, María del Pilar y Sánchez-Castañeda, Alfredo, “La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario”, en *Derechos humanos: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional – Tomo III*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 225-244.

González Ibarra, Miguel Rodrigo, “Incidencia política, inclusión social y participación ciudadana en la agenda de las políticas públicas: el Frente del Pueblo y su movilización hacia la política urbana en la Ciudad de México”, en *Estado, agenda política y participación ciudadana: Casos y perspectivas en el ámbito local en México y Argentina*, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, México, 2016, pp. 81-104.

Grondona, Mariano, *Historia de la democracia*, Documento de trabajo No. 175, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Buenos Aires, 2000, 19 pp.

Gutiérrez-Barbarrusa, Virginia, “Análisis sobre la participación en los presupuestos participativos”, en *Estudio Comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, Proyecto Parlocal, Málaga, 2012, pp. 147-198.

Gutmann, Amy y Thompson, Dennis, “What deliberative democracy means”, en *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton, 2004, pp. 1-63.

Guzmán Hernández, Teodoro Yan, “Legados normativos para democratizar la revocatoria del mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 299-328.

Habermas, Jürgen, “Ética del discurso. Notas sobre un programa de fundamentación”, en *Conciencia moral y acción comunicativa*, Ediciones Península, Barcelona, 2000, pp. 57-134.

_____, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991, 317 pp.

Hernández Claro, Edmundo y Velasco García, Georgina, “Nuevas políticas públicas: El presupuesto participativo-el caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Nueva agenda pública para Jalisco*, Universidad de Guadalajara-Prometeo Editores, México, 2012, pp. 267-298.

Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, “Análisis de la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México”, en *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*, Tesis Doctoral de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, pp. 135-189.

Huntington, Samuel, “¿Qué?”, en *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Editorial Paidós, México, 1994, pp. 17-40.

Inglehart, Ronald, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991, 539 pp.

- Jiménez Ramos, Alberto, “Partidos y sistema de partidos en Venezuela”, en *El asedio a la política. Los partidos políticos en la era neoliberal*, Editorial Homosapiens, Rosario, 2002, pp. 381-409.
- Kunrath Silva, Marcelo y Sacco dos Anjos, Flávio, “El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre”, en *Democracia y Presupuestos Participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pp. 37-62.
- Lerner, Josh y Secondo, Donata, “By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sídney, 2012, pp. 1-11.
- Lesbaupin, Ivo, *Poder Local X Exclusao Social: A experiencia das prefeituras democráticas no Brasil*, Editora Vozes, Petrópolis, 2000, 102 pp.
- Lissidini, Alicia, “Democracia directa en América Latina: avances contradicciones y desafíos”, en *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos*, Friedrich-Ebert-Stifung, Quito, 2015, pp. 121-190.
- Manin, Bernard, “Introducción”, en *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2016, pp. 11-18.
- María Vallés, Josep y Martí i Puig, Salvador, “La socialización política”, en *Ciencia política: un manual*, Editorial Ariel, México, 2015, pp. 291-300.
- Marquetti, Adalmir, “Democracia, equidade e eficiencia: O, Caso do Orcamento participativo em Porto Alegre”, en *A inovacao democrática*

no Brasil; o, Orcamento participativo, Cortez Editora, Sao Paulo, 2002, pp. 129-156.

Martínez Assad, Carlos, “Las (e) lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Las Elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, Instituto Electoral del Distrito Federal – Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005, pp. 359-416.

Matsubara, Akira, “Participatory Budgeting in Japan: Ichikawa’s experience”, en *Socdem Asia – Local Government and Participatory Democracy: The quest for grassroots Politics in Asia*, Vol. IV, Núm. 1, Socdem Asia Secretariat, Lungson Quezon, 2015, pp. 11-13.

Mellado Hernández, Roberto, “Breve historia política y jurídica de la participación ciudadana en el Distrito Federal (1920-1993)”, en *La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma*, Tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 19-75.

Mouffe, Chantal, “Democracia radical y plural: un nuevo imaginario político”, en *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Editorial Paidós, Madrid, 1999, pp. 11-14.

Moynihan, Donald P., “Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries”, en *Participatory Budgeting*, World Bank, Washington, 2007, pp. 55-90.

Muriu, Abraham Rugo, “Decentralization, citizen participation and local public service delivery: a Study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenia”, en Cuaderno de

- la serie *Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management*, No. 17, Universidad de Potsdam, Potsdam, 2013, 79 pp.
- Nohlen, Dieter, “Instituciones y Cultura Política”, en *Revista de la Facultad de Derecho en México*, Vol. LVII, Núm. 247, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 267-277.
- Norval, Aletta, “Radical Democracy”, en *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, Nueva York, 2001, pp. 724.-733
- Olvera, Alberto, “Antecedentes históricos”, en *La participación ciudadana y sus retos en México: un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, Secretaría de Gobernación, México, 2009, pp. 5-13.
- Orozco Henríquez, Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de la democracia participativa en las entidades federativas de México”, en *Sistema representativo y democracia semidirecta: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 597-638.
- Peschard, Jacqueline, “La reforma política del Distrito Federal”, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones de la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, México, 1993, pp. 242-248.
- Pinnington, Elizabeth; Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel, “Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada”, en *Journal*

of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. XXI, Núm. 3, Emerald Publishing Limited, Bingley, 2009, pp. 455-484.

Portillo Figueroa, Edgar Ulises, “Población como cuerpo electoral”, en *Institucionalización del Referéndum en México*, Miguel Ángel Porrúa - Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2012, pp. 37-66.

Porto de Oliveira, Osmany, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*, OXFORD-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2011, pp. 119-144.

Prud'homme, Jean-François, “La evolución de la participación democrática”, en *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, p. 15-22.

Rafai, Ahmad; Taylor, John; Surjadi, Paulista; Pratama Putra, Bima; Ota Cabrera, Kaori y Hidanavi, Rizqa, “Lessons learned and salient features”, en *Highlights and some Asian and Russian Participatory Budgeting pioneers*, Kota Kita Foundation, Surakarta, 2018, pp. 11-15.

Ramírez-Alujas, Álvaro, “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”, en *Más Poder Local*, Núm. 12, Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales, Murcia, 2012, pp. 14-23.

Ramírez Nárdiz, Alfredo, “Democracia participativa. Estudio histórico y teórico-doctrinal del origen y desarrollo del concepto de democracia participativa”, en *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*, Universidad de Alicante, Alicante, 2009, pp. 14-134.

Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo”, en *Revista Polis*, Vol. 1, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, México, 2004, pp. 9-36

_____, “La democracia semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato”, en *La consulta al pueblo: formas de democracia semidirecta*, ITACA Editorial - Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010, pp. 67-172.

Reveles Vázquez, Francisco, “Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia”, en *Estudios Políticos*, Núm. 42, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, pp. 11-35.

Forte, Riccardo y Silva Prada, Natalia, “Introducción: Cultura política: las variantes de un concepto y algunas posibles aplicaciones a la historia americana”, en *Cultura Política en América: Variaciones regionales y temporales*, Universidad Autónoma Metropolitana-GEHCPA, México, 2006, pp.7-15.

Russon Gilman, Hollie, “Civic Innovation and Democratic Discontent”, en *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Brookings Institution Press, Washington, 2016, pp. 1-15.

Sartori, Giovanni, “La democracia de los antiguos y la democracia de los modernos”, en *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2011, pp. 167-182.

_____, “Malformación de los conceptos en política comparada”, en *Cómo hacer ciencia política*, Taurus, México, 2012, pp. 27-80.

- Schmitter, Philippe y Lynn Karl, Terry, “What democracy is...and is not”, en *Journal of democracy*, Vol. II, Núm. 3, Johns Hopkins University Press, Washington, 1991, pp. 75-88.
- Schröter, Barbara, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LXXII, Núm. 1, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, pp. 141-175.
- Selee, Andrew y Santín, Leticia, “Introducción - Participación ciudadana y deliberación pública: relación recíproca entre ciudadanos y gobierno”, en *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en Gobiernos Locales Mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2006, pp. 13-34.
- Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, en *Estudios Políticos*, Núm. 34, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, pp. 93-116.
- Sen, Amartya, “Rationality and social choice”, en *The American Economic Review*, Vol. LXXXV, Núm. 1, American Economic Association, Pittsburgh, 1995, pp. 1-24.
- Shulga, Ivan y Sukhova, Anna, “Russia”, en *Participatory Budgeting World Atlas*, Epopeia Records, Lisboa, 2019, pp. 139-140.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Rocke, Anja y Allegretti, Giovanni, “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sydney, 2012, pp. 1-32.

- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique, “Societal Accountability in Latin America”, en *Journal of Democracy*, Vol. XI, Núm. 4, The Johns Hopkins University Press, Washington, 2000, pp. 147-158.
- Stuart Mill, John, “*El gobierno representativo*”, Versión digitalizada por la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1878, 582 pp.
- Talmon, Jacob Leib, “Introduction”, en *The Origins of Totalitarian Democracy*, Mercury Books, Londres, 1970, pp. 1-16.
- Tapia Álvarez, Mónica; Campillo Carrete, Beatriz; Cruickshank Soria, Susana y Morales Sotomayor, Giovanna, “Tomando la decisión de incidir en políticas públicas”, en *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, Alternativas y Capacidades A.C., México, 2010, pp. 12-20.
- Tejera Gaona, Héctor, *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, Editorial Gedisa – UAM-Iztapalapa, México, 2015, 242 pp.
- Tejera Gaona, Héctor y Rodríguez, Emanuel, “Disputas político-electorales y comités ciudadanos: hacia las elecciones del 2012 en la Ciudad de México”, en *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2012, pp. 319-346.
- Thompson, Nivek Kay, “Participatory Budgeting – the australian way”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sídney, 2012, pp. 1-17.
- Tilly, Charles, “¿Qué es la democracia?” en *Democracia*, Ediciones Akal, Madrid, 2010, pp. 31-56.

Torcal, Mariano, “Cultura Política”, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pp. 231-250.

_____; Montero, José Ramón y Teorell, Jan,” La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pp. 47-75.

Touchard, Jean, “Grecia y el mundo helenístico”, en *Historia de las ideas políticas*, Editorial Tecnos, Madrid, 2015, p. 27-64.

Valdés Vega, María Eugenia, “Distrito Federal”, en *1994: las elecciones en los estados*, Vol. I, Diario “La Jornada” y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1994, pp. 231-250.

Van Reybrouck, David, *Contra las elecciones*, Editorial Taurus, México, 2017, 236 pp.

Viejo, Raimundo, Martí *et al.*, “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”, en *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Editorial Ariel, Barcelona, 2009, pp. 26-54.

Wampler, Brian, “Participatory Budgeting: Rules of the Game”, en *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2007, pp. 45-70.

Whitehead, Laurence, “Democracia y democratización”, en *Democratización: teoría y experiencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011, pp. 19-57.

Young, Iris Marion, “Democracy and Justice”, en *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, pp. 16-51.

Zovatto, Daniel, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado: 1978-2001”, en *Democracia y Formación Ciudadana*, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p.71-101.

_____, “Las instituciones de la democracia directa”, en *Democracias en movimiento. Mecanismos de la democracia directa y participativa en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, pp. 13-70.

Leyes y normas jurídicas de orden nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la República de Argentina.

Constitución Política de la República de Colombia.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Constitución Política de la República de Ecuador.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Constitución Política de la República del Paraguay.

Constitución Política de la República del Perú.

Constitución Política de la República Dominicana.

Constitución Política de la República Federal de Brasil.

Ley Estatutaria No. 152 sobre la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de la República de Colombia.

Ley Estatutaria No. 1551 sobre la Modernización de la Organización y el Funcionamiento de los Municipios de la República de Colombia.

Ley Estatutaria No. 1757 de la Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática de la República de Colombia.

Ley No. 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de la República de Chile.

Ley No. 18.695 sobre Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de la República de Chile.

Ley No. 7794 – Código Municipal de la República de Costa Rica.

Ley Orgánica de la Participación Ciudadana de la República de Ecuador.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la República de Ecuador.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de la República del Ecuador.

Código Municipal de la República de Guatemala.

Ley General de Descentralización de la República de Guatemala.

Reglamento de la Ley General de Descentralización de la República de Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de la República de Guatemala.

Ley No. 37 de 2009 de la República de Panamá.

Ley No. 66 de 2015 de la República de Panamá.

Ley Orgánica Municipal No. 3.996/2010 de la República de Paraguay.

Ley No. 5.590 que modifica el Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal de la República de Paraguay.

Ley de Bases de la Descentralización de la República de Perú.

Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales de la República de Perú.

Ley Marco del Presupuesto Participativo de la República de Perú.

Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo de la República del Perú.

Ley No. 170-07 del Sistema Participativo Municipal de la República Dominicana.

Ley No. 19.272 sobre la Descentralización y Participación Ciudadana de la República de Uruguay.

Leyes y normas jurídicas de orden regional, estatal y local

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1998.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.

Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del
Estado de Jalisco.

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de
Ocampo.

Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora.

Reglamento Interno: criterios generales, técnicos y regionales de la
Municipalidad de Porto Alegre de 2019.

Información gubernamental e institucional

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria celebrada el día 27 de abril de 2010*, ALDF, México, 2010, 149 pp.

Coordinación de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Ciudad de México, *“Versión estenográfica de la sesión extraordinaria celebrada el día 28 de marzo de 2019”*, Congreso de la Ciudad de México, México, 2019, 162 pp.

_____, *Versión estenográfica de la sesión extraordinaria celebrada el día 12 de agosto de 2019”*, Congreso de la Ciudad de México, México, 2019, 135 pp.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, *Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2017*, GOCDMX, México, 2016, 185 pp.

_____, *Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2018*, GOCDMX, México, 2017, 94 pp.

_____, *Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2019*, GOCDMX, México, 2018, 131 pp.

Gobierno de la municipalidad de Porto Alegre, *Monitoreo de obras y servicios*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2005, versión electrónica actualmente en trámite y consultada el día 25 de marzo de 2020. Disponible para su consulta en: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/etapa_exp.asp.

Gobierno de la municipalidad de Porto Alegre, *Regiones y temas del proceso del presupuesto participativo*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2019, versión electrónica actualmente en trámite y consultada el día 23 de marzo de 2020. Disponible para su consulta en: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=5.

H. Cámara de Diputados, “Asamblea Constituyente de la Ciudad de México – Versiones estenográficas de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno”, en *Micrositio de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de la H. Cámara de Diputados Federal*, información gubernamental consultada el día 19 de mayo de 2020. Disponible para su consulta en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/Comision4-D.html>.

Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Report 2019: Analysing the factors that sustain peace*, IEP, Sídney, 2019, 93 pp.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Acuerdo IECM/ACU-CG-076/2019 del Marco Geográfico de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, IECM, México, 2019, 203 pp.

_____, *Comparativo de Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo*, IECM, México, 2019. Sitio electrónico de información gubernamental, consultado el 28 de mayo de 2020 y disponible para su consulta en: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/entidad.php>.

_____, *Estadística de resultados de la Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2016 y de la Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017. Tomo II*, IECM, México, 2017, 282 pp.

_____, *Estadística de resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2018*, IECM, México, 2018, 203 pp.

_____, *Estadística de resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*, IECM, México, 2019, 226 pp.

_____, *Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México: una oportunidad para la organización ciudadana*, IECM, México, 2018, 100 pp.

_____, *Informe sobre la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2017*, IECM, México, 2017, 55 pp.

_____, *Informe sobre la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2018*, IECM, México, 2018, 40 pp.

_____, *Informe sobre la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2019*, IECM, México, 2019, 40 pp.

_____, *Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de proyectos para la consulta del presupuesto participativo*, IECM, México, 2016, 33 pp.

_____, *Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México 2017*, IECM, México, 2018, 193 pp.

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Plebiscito 2002*, IEDF, México, 2003, 126 pp.

_____, *Estadística comparativa de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal 1999-2013*, IEDF, México, 2015, 156 pp.

_____, *Estadística de la Elección de Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013 y de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2014*, IEDF, México, 2014, 369 pp.

_____, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2015*, IEDF, México, 2015, 227 pp.

_____, *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016*, IEDF, México, 2016, 232 pp.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo de 2007-2012*, GDF, México, 2007, 108 pp.

_____, *Programa General de Desarrollo de 2013-2018*, GDF, México, 2013, 154 pp.

Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, *Programa General de Desarrollo de 2019-2024*, GCDMX, México, 2019, 220 pp.

La Plateforme des Organisations de la Société Civile sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels au Cameroun, *Etat de la mise en oeuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Plateforme Desc-Cam, Yaoundé, 2016, 38 pp.

Participatory Budgeting Division, *National Participatory Budgeting in South Korea*, Ministerio de Finanzas del Gobierno de Corea, Cascais, 2019, presentación general consultada el día 1 de abril de 2020 y disponible en: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc636.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente. Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2019, 46 pp.

Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, *Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo de las Alcaldías en la Ciudad de México*, SAF-CDMX, México, 2020, 11 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2017 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2017, 332 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2018 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2018, 292 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2019 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2019, 187 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, *Glosa del 6to Informe de Gobierno de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México*, SCG-CDMX, México, 2018, 74 pp.

_____, *Glosa del 1er Informe de Gobierno de la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México*, SCG-CDMX, México, 2019, 101 pp.

Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Gobierno de la Ciudad de México, *La zona rural de la CDMX contribuye al bienestar social, ambiental y económico de las y los capitalinos*, SEPI, México, 2018. Nota informativa gubernamental del 7 de marzo de 2018 y consultada el 9 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.sepi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/cdmx-rural-campo>.

Sistema de Solicitudes de Información de la Ciudad de México (INFOMEX-DF), *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0417000150820*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0418000112020*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0419000129620*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0420000132620*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0421000098320*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0422000134020*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0423000116020*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0424000122720*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0425000131520*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0426000175820*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0427000119820*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0428000077920*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0429000102520*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0430000113920*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0431000105120*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

____, *Oficio de Transparencia y Protección de Datos personales número 0432000116820*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2020.

Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), *Consulta de municipios mexicanos existentes*, INAFED, México, 2020, página informativa gubernamental sobre la composición territorial municipal. Disponible para su consulta en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>.

Notas periodísticas e informativas

Contreras, Cintya, “Presupuesto participativo; ejecutar proyectos no es obligatorio”, en *Diario Excelsior*, nota periodística del día 20 de septiembre de 2015 y consultada el día 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/09/20/1046703>.

De Renzio, Pablo; Spada Paolo y Wampler, Brian, “Paradise lost?, The Crisis of Participatory Budgeting in its own birthplace”, en *International Budget Partnership*, artículo en versión electrónica del día 25 de noviembre de 2019 y consultado el 18 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/>.

Laguna, Icela, “Pugna por Comités Vecinales”, en *Reporte índigo*, nota del 30 de agosto de 2016 y consultada el 5 de agosto de 2020. Nota periodística disponible para su consulta en:

<https://www.reporteindigo.com/reporte/iztapalapa-denuncia-prd-ciudad-de-mexico/>

_____, “Comités ¿Vecinales?”, en *Reporte índigo*, nota del 6 de septiembre de 2016 y consultada el 5 de agosto de 2020. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/campana-comite-cdmx-votacion-cuidadana/>

Martínez, David, “Buscan blindar proyectos de presupuesto participativo”, en *Reporte Índigo*, nota del 27 de enero de 2020 y consultada el 24 de mayo de 2020. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://bit.ly/3orqkDz>

Montoya Aguirre, María, “Presupuesto ni participativo ni transparente”, en *Revista Nexos*, México, 2017. Artículo electrónico del día 14 de marzo de 2017 y consultado el 7 de junio de 2020; Nota periodística disponible para su consulta en: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>.

Ortega, Israel y León, Ulises, “Tiene MH a sueldo a comités vecinales”, en *Diario Reforma*, nota del 29 de abril de 2020 y consultada el 5 de agosto de 2020. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.reforma.com/tiene-mh-a-sueldo-a-comites-vecinales/ar1930742?referer=7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->

Romero Sarabia, Marco Antonio, “La nueva Ley de Participación Ciudadana”, en *Diario Libre Sur*, nota informativa electrónica del 11 de abril de 2019 y consultada el 8 de junio de 2019. Disponible en: <https://libreenelsur.mx/la-nueva-ley-de-participacion-ciudadana/>.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00211

Matrícula: 2183800368

El presupuesto participativo en la Ciudad de México (2017-2019): participación e incidencia ciudadana.



Con base en la Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México se presentaron a las 17:00 horas del día 26 del mes de noviembre del año 2020 POR VÍA REMOTA ELECTRÓNICA, los suscritos miembros del jurado designado por la Comisión del Posgrado:

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DR. DAVID MORALES GONZALEZ
DR. MIGUEL RODRIGO GONZALEZ IBARRA

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: RENE LOPEZ DE LA TORRE

RENE LOPEZ DE LA TORRE
ALUMNO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

VOCAL

DR. DAVID MORALES GONZALEZ

SECRETARIO

DR. MIGUEL RODRIGO GONZALEZ IBARRA

El presente documento cuenta con la firma –autégrafa, escaneada o digital, según corresponda- del funcionario universitario competente, que certifica que las firmas que aparecen en esta acta – Temporal, digital o dictamen- son auténticas y las mismas que usan los c.c. profesores mencionados en ella