

El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana

Mexico City's Participatory Budget:
Problems of Institutional Design and Levels
of Public Participation

*Alberto Escamilla Cadena**
*René López de la Torre***

RESUMEN

El presente artículo aborda el diseño institucional y los niveles de participación ciudadana relativos al presupuesto participativo en la Ciudad de México durante el periodo 2011-2018. Para ello se realiza un análisis comparativo de las legislaciones de 2010 y 2019 que han definido estos procesos, así como de los niveles de votación de la población durante los ejercicios que han tenido lugar en la entidad de manera recurrente desde 2011. La afluencia a dicha consulta ciudadana ha sido muy baja debido a que ambos diseños fortalecen las facultades de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en las fases de dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos seleccionados, lo que va en detrimento de un empoderamiento ciudadano.

PALABRAS CLAVE: consulta ciudadana, presupuesto participativo, diseño institucional, Ciudad de México.

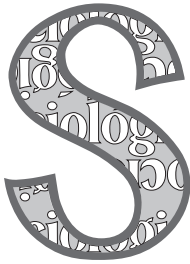
* Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: <aescamillac@hotmail.com>. ORCID: <<http://orcid.org/0000-0003-4501-9381>>.

** Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: <rlt1994@hotmail.com>. ORCID: <<http://orcid.org/0000-0001-8901-7658>>.

ABSTRACT

This article deals with the institutional design and public participation in Mexico City's participatory budget from 2011 to 2018. The authors compare the pertinent legislation from 2010 and 2019, as well as voting levels in the city since 2011. Voter participation in these public consultations has been very low due to the fact that both designs strengthened the faculties of the political-administrative bodies in each city district in the examination, execution, and supervisory phases of the selected projects; this discourages the empowerment of the citizenry.

KEY WORDS: public consultation, participatory budget, institutional design, Mexico City.



INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de democracia directa se han constituido como una alternativa para compensar la crisis de la democracia representativa y la deteriorada imagen de los partidos políticos (Zovatto, 2014: 13). Al respecto, la respuesta de algunos gobiernos ha sido impulsar diversos programas de descentralización en la toma de decisiones hacia el ámbito subnacional y la promoción de los mecanismos de democracia directa, uno de los cuales es el presupuesto participativo. Este tipo de consulta tiene como objetivo promover la participación ciudadana para definir el destino de un determinado porcentaje de los recursos públicos que reciben las administraciones locales para atender las áreas que los habitantes

de una demarcación territorial consideran prioritarias. De acuerdo con los datos recientes, hasta el momento este mecanismo se ha aplicado a nivel mundial en entre 11,690 y 11,825 ciudades y comunidades (Dias, Enríquez y Júlio, 2019).

El objetivo general del presente trabajo es comparar los diseños institucionales y las modalidades legales, así como los niveles de participación relacionados con las consultas ciudadanas del presupuesto participativo en la Ciudad de México durante el periodo 2011-2018. Si bien la aplicación de este tipo de ejercicio en la entidad ha sido frecuente desde 2011, un problema relevante son los bajos niveles de afluencia. Y aquí cabe preguntar: ¿cómo *influyen* el diseño institucional y las prácticas político-administrativas de las alcaldías en los niveles de participación ciudadana relativas al presupuesto participativo en la Ciudad de México durante el periodo 2011-2018? Entonces, para abordar el problema se establece como hipótesis que las bases jurídicas y procedimentales que forman parte del diseño institucional, así como las prácticas administrativas que sustentan este ejercicio se constituyen en posibles obstáculos que no permiten generar un mayor grado de participación ciudadana, debido a las prerrogativas que los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la ciudad tienen en las fases de dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos ciudadanos y cuyo manejo ha degenerado en un proceso de desafección hacia el proceso deliberativo.

Para analizar dicha problemática se utilizó un enfoque cualitativo referente al diseño institucional y a las prácticas político-administrativas. Por otro lado, dicho enfoque fue complementado sobre la base cuantitativa de recolección y sistematización de datos sobre la participación ciudadana en la presentación, votación y vigilancia de los proyectos comunitarios, obtenidos de las instituciones gubernamentales centrales y territoriales de la Ciudad de México, así como de su órgano electoral local. Para ello se recurrió a fuentes docu-

mentales primarias y secundarias con base en la observación indirecta de la revisión de los informes del Instituto Electoral de la Ciudad de México, así como de algunas leyes y memorias.

El trabajo se divide en tres apartados. El primero aborda algunas de las principales características relacionadas con el presupuesto participativo; en la segunda parte se expone el diseño institucional comparado del mecanismo en la Ciudad de México considerando sus modalidades legales; y en la tercera se analizan los resultados de las consultas durante el periodo 2011-2018, para después considerar los factores que están incidiendo en los bajos niveles de participación ciudadana.

DEMOCRACIA DIRECTA Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas que inciden en la vida cotidiana puede expresarse a través de distintos métodos, y uno de ellos son los mecanismos de democracia directa, mediante los cuales la ciudadanía puede tomar decisiones en los asuntos de la esfera pública (Serrano, 2015: 95-96), y que a su vez, desde hace algunos años, han sido analizados de forma más recurrente en la región latinoamericana (Lissidini, 2008; Zovatto, 2014; Altman, 2010; Welp, 2010). Uno de los objetivos de este tipo de consulta es involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las acciones que habrían de tomar sus gobiernos por medio de dichos mecanismos, los cuales pueden definirse como “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas)” (Aragón y López, 2000: 981). Tanto a nivel nacional como subnacional se han establecido: 1) la consulta

(en forma de plebiscito o referéndum), 2) la revocación de mandato, 3) la iniciativa popular y 4) el presupuesto participativo, como instrumentos que no sólo promueven la participación de la sociedad sino que también pueden empoderar a los ciudadanos al adquirir corresponsabilidad en la toma de decisiones, una vez que tienen voz en el debate y en la definición de las políticas públicas.

Aunado a ello, dichos recursos de participación ciudadana se pueden constituir como mecanismos de control y legitimación políticos, dependiendo de los objetivos, fines y metas que se contemplen en su utilización. Un esquema de control político ciudadano implica no sólo "...tener voz en un sistema de debate público..." (Dahl, 1993: 15), sino que además las reglas de aplicación les permitan "... tener una oportunidad igual de actuar ..." (Dahl y Lindblom, 1953: 313) dentro del espacio público de la deliberación. De ahí que la oportunidad de participar en la toma de decisiones pueda implicar un control político al generar resoluciones consensuales y, a la par de ello, legítimas dada la aprobación mayoritaria de la población.

No obstante, como también se señala más adelante, sin un esquema claro de reglas que indique y garantice los espacios de participación ciudadana, podrían distorsionarse en favor de grupos minoritarios de interés (de diversa índole) que "...con recursos suficientes pueden (y a veces efectivamente) activar estos mecanismos para maximizar sus beneficios..." (Altman, 2010: 11).

En el caso del presupuesto participativo, se trata de un ejercicio que se aplica básicamente a nivel subnacional, cuya finalidad es atender problemas y rezagos comunitarios, a partir de la deliberación y discusión entre los habitantes de una demarcación territorial para decidir sobre el destino de un determinado monto de recursos que reciben las autoridades para que sean destinados en las áreas que los ciudadanos consideran prioritarias para ser atendidas, es decir, "...la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las

políticas públicas...” (Porto de Oliveira, 2011: 120). También puede ser concebido como un mecanismo que permite a la ciudadanía que “...establezca las prioridades presupuestarias, la fiscalidad y el gasto...” que deben atender los gobiernos locales (Gomá y Rebollo, 2001: 201). Para ello, se convoca a los habitantes de una comunidad o municipio para que seleccionen, dentro de un conjunto de asignaturas propuestas por sus autoridades, las áreas que deben ser atendidas en el corto plazo. La opinión de los ciudadanos se expresa mediante una consulta ciudadana, y una vez que se eligen los temas prioritarios, los gobiernos destinan una parte del presupuesto que reciben para la atención de los rubros que la mayoría de los participantes han seleccionado.

Cabe señalar que este mecanismo tiene la flexibilidad de permitir que los ciudadanos propongan sus propios proyectos comunitarios para ser considerados en las consultas y no únicamente aquellos que deciden sus autoridades. Si los habitantes de una región hacen uso de estas prerrogativas, pueden incidir, aunque sea de manera muy tangencial, en la definición de los problemas públicos que deben ser gestionados por sus gobiernos.

En este sentido, la participación de la ciudadanía comprende dos momentos: 1) presentar proyectos y 2) decidir sobre las áreas que tienen prioridad para ser atendidas en el corto plazo. En los últimos años, las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo han comenzado a practicarse con cierta frecuencia en algunos países latinoamericanos como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, El Salvador y Uruguay (Montecinos, 2014: 355).

A pesar de que estos trece países ya han tenido algunas experiencias, su implementación todavía no se ha consolidado como una práctica recurrente. En algunos casos, se han cumplido satisfactoriamente las metas propuestas, mientras que en otros el hecho de llevarlas a cabo no ha sido tan exitoso. La organización, desarrollo y ejecución de

las consultas no están exentos de potenciales distorsiones y su eficacia procesal depende de una serie de factores de orden político-administrativo, burocrático, territorial, financiero, legal-institucional y cultural. De aquí que el presupuesto participativo es un proceso complejo, dado que requiere de un diseño institucional y de reglas procesales que regulen la actuación de distintos actores políticos y sociales. Es por ello que resulta necesario contemplar todo un conjunto de elementos y de características de tipo procesal y estructural, que se enumeran a continuación: *a)* deben establecerse mecanismos de democracia directa regulados en legislaciones relativas a la participación ciudadana y realizarse consultas ciudadanas; *b)* precisa de una descentralización administrativa y política que permita a los gobiernos subnacionales contar con los recursos necesarios y con la facultad para convocar a estos ejercicios; *c)* requiere reuniones deliberativas entre ciudadanos y autoridades para definir los proyectos que serán sometidos a votación; *d)* la decisión sobre los recursos que habrán de distribuirse para atender los problemas de un distrito, un pueblo o una colonia tienen que estar basados en criterios técnicos; *e)* es necesario que los ciudadanos y algunas instancias de transparencia fiscalicen los recursos públicos utilizados para estos ejercicios (De Sousa Santos, 2003: 28; Russon Gilman, 2016: 7 y Sintomer *et al.*, 2012: 2-3).

Derivado de lo anterior, puede considerarse que el presupuesto participativo es 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 de su localidad con la finalidad de mejorar las condiciones de vida generales del colectivo social.

Por otro lado, cuando se pone en práctica cualquier mecanismo de participación ciudadana, incluyendo el presupuesto participativo, los estudiosos del tema han identifica-

do dos aspectos relevantes. La iniciativa para la consulta puede provenir *desde arriba*, es decir, de las autoridades, o bien, *desde abajo*, cuyo origen podría proceder de la sociedad. Esta distinción es fundamental, dado que en el primer caso la consulta tendría objetivos políticos que beneficien a las autoridades para conseguir sus objetivos personales, clientelares o partidistas, mientras que en el segundo, puede propiciar un mayor empoderamiento ciudadano, además de que el instrumento funcionaría como mecanismo de control desde la sociedad y a la "...autorregulación del proceso y ajustando anualmente las reglas del juego" (Cabannes, 2005: 27). De acuerdo con las diferentes experiencias a nivel mundial, se pueden distinguir tres tipos de arreglo institucional:

- a) *Arreglo mínimo*. Los alcaldes controlan políticamente el mecanismo al gestionar la participación de los ciudadanos y usualmente es aplicado a nivel barrial sin una regulación establecida, deliberándose hasta el 2 por ciento del total del presupuesto público.
- b) *Arreglo mediano*. La ciudadanía tiene un rol más activo e interactúa con las instituciones gubernamentales; tiende a aplicarse tanto a nivel barrial y territorial con base en una regulación en donde se establece la cantidad de recursos públicos destinados (entre el 20 y el 80 por ciento).
- c) *Arreglo máximo*. Los ciudadanos, a través de organizaciones comunitarias inclusivas, controlan el desarrollo del proceso de presupuesto participativo y las instituciones gubernamentales deben actuar de manera responsable y transparente. Existe una regulación que indica que pueden ser destinados más del 80 por ciento de los recursos públicos hacia los proyectos seleccionados (Cabannes, 2005: 22-30).

La ejecución del mecanismo no está exenta de posibles distorsiones y depende de la aplicación de éste en una serie de condiciones previas. Un ejercicio exitoso de presupuesto participativo requiere de la voluntad política de los alcaldes o presidentes municipales para fomentar la participación ciudadana, para incluir el mecanismo en las leyes, y para llevar a cabo los procesos de descentralización política en la toma de decisiones, para lo cual deben contar con personal administrativo capacitado para conducir el proceso, además de tener los suficientes recursos públicos para la ejecución de los proyectos (Goldfrank, 2006: 7-8).

En contraposición, un ejercicio propenso a la manipulación y control político gubernamental mostrará la falta de voluntad política por parte de las autoridades para el desarrollo continuo del mecanismo, ya que intentarán controlar las distintas fases en la organización del proceso, buscarán incidir en los resultados, no promoverán la regulación legal del mecanismo o dejarán vacíos legales, además de que tampoco contarán con el personal administrativo capacitado para su ejecución, y estarán orientados por intereses clientelares, partidistas y electorales.

Estos elementos son los que propician resultados diferentes en la aplicación del presupuesto participativo, pues afectan, en uno u otro sentido, el interés de la ciudadanía por participar, la credibilidad de las instituciones que lo organizan y la legitimidad del proceso en su conjunto. La aplicación de estas consultas, conforme lo marca el diseño institucional y las reglas procesales, puede tener efectos positivos al promover la transparencia desde los gobiernos locales, la justicia social, la solidaridad comunitaria, la resolución de problemas públicos y cierto empoderamiento ciudadano en las políticas públicas. Por el contrario, los efectos de una aplicación distorsionadora propician la opacidad en el manejo de los recursos públicos, la cooptación de líderes comunitarios por parte de los gobiernos, así como la falta de incentivos para que la ciudadanía participe (Allegretti, García y Paño, 2011: 95-114). En

este sentido, las reglas enmarcadas en el diseño institucional que definen su aplicación son un componente fundamental del proceso.

Con base en lo anterior, el aspecto que define el éxito o fracaso en la ejecución del presupuesto participativo es, en buena medida, su diseño institucional, ya que ahí se establecen sus modalidades legales y los actores participantes. Para ello, deben considerarse los siguientes elementos: 1) definir a la autoridad encargada de convocar y organizar el proceso, 2) se requiere de la participación de las unidades territoriales (colonias o barrios) en asambleas ciudadanas para realizar un diagnóstico sobre las necesidades y los problemas comunitarios, 3) es necesaria la presentación de proyectos ciudadanos frente a las autoridades, 4) se necesita de un órgano que dictamine los proyectos con base en su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, 5) se requiere realizar consultas ciudadanas para seleccionar los temas prioritarios que deberán atenderse, 6) hay que definir la forma en la que se integran los comités encargados de la ejecución y la vigilancia de los proyectos seleccionados, 7) deben llevarse a cabo asambleas ciudadanas para informar sobre los avances de los proyectos, así como realizar los informes sobre el gasto que ejercen las autoridades, y 8) las consultas deben estar reguladas jurídicamente: su fundamento legal puede establecerse en las leyes de participación ciudadana, en los códigos electorales y en las constituciones locales.

A partir de estos elementos constitutivos se considera si el proceso está lo suficientemente institucionalizado o si todavía predominan los aspectos informales que distorsionan su ejecución. Dichos elementos, así como la base teórica del presente trabajo, serán analizados en el siguiente apartado para el caso de la Ciudad de México.

MODALIDADES LEGALES Y DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La figura del presupuesto participativo se incorporó en la Ciudad de México en el año 2010, mediante la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Después de la reforma política al Distrito Federal de 2016, el mecanismo se mantuvo en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX) y se incorporó a la Constitución Política de la Ciudad de México. Así, durante el periodo 2010-2019 han tenido lugar diversos cambios, tanto en su diseño institucional como en las prácticas administrativas (tabla 1).

Cabe señalar que además de la Ciudad de México, el presupuesto participativo se encuentra regulado en doce de las treinta y dos entidades federativas del país, aunque en algunos casos la legislación todavía se encuentra incompleta. Su ejecución ha tenido cierta continuidad, aunque no se ha practicado de manera sistemática, pues algunos factores que han impedido la instrumentación recurrente del ejercicio tienen que ver con los cambios político-administrativos en los distintos niveles de gobierno, con la resistencia de varias autoridades locales para llevarlos a cabo, con la insuficiencia de recursos públicos y con el contexto de inseguridad en algunas regiones.

Las dos normatividades que han venido regulando el presupuesto participativo en la capital del país son la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que operó de 2010 a 2019, y la actual Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, aprobada en 2019.¹ En ambas legislaciones se establece que el proceso debe aplicarse una vez por año; no obstante, la LPCCDMX establece que en los años en los que se lleven a cabo elecciones para renovar autoridades a nivel local no se realizará el procedimiento.

¹ En 2015 se elaboró la Ley del Presupuesto Participativo del Distrito Federal, misma que no tuvo aplicación. Fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 30 de abril de 2015; sin embargo, nunca fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y, por lo tanto, no tuvo aplicación jurídica.

Tabla 1
INSTANCIAS, FACULTADES Y FUNDAMENTOS LEGALES
DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal					Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México	
Instancia	Facultad	Fundamento	Instancia	Facultad	Fundamento	
<p>Jefe de Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye en el proyecto del presupuesto de egresos los montos y rubros que han de aplicarse en el presupuesto participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 83, incisos A), B) y C) • Artículo 201, núms. I -V 	<p>Jefe de Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye en el decreto anual del presupuesto de egresos de la Ciudad de México el monto total de recursos al que asciende el mecanismo por demarcación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 117 	
<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprueba en el decreto anual del presupuesto de egresos los recursos del presupuesto participativo y vigila el ejercicio de los recursos a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de este órgano legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 83, incisos A), B) y C) • Artículo 202, núms. I-V 	<p>Congreso de la Ciudad de México</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprueba en el decreto anual del presupuesto de egresos el monto total correspondiente a los recursos del presupuesto participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 117 	
<p>Jefaturas delegacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye en sus programas operativos y anteproyectos presupuestales anuales los recursos del presupuesto participativo, aplicando éstos de manera igualitaria entre las colonias de la demarcación. Además, realiza dictámenes de viabilidad de proyectos ciudadanos e informa a los comités ciudadanos y consejos de pueblos sobre el ejercicio del presupuesto participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 54 • Artículo 83, inciso D) • Artículo 203, núms. I-V • Artículo 203 Bis. 	<p>Alcaldías</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye en sus programas operativos y anteproyectos presupuestales anuales los recursos del presupuesto participativo. Además, realiza dictámenes de viabilidad de proyectos ciudadanos y proporciona información sobre el avance físico y financiero de las actividades del mecanismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 125, núms. I-IV • Artículos 126 y 127 (órgano dictaminador) 	

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal		Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México			
Instancia	Facultad	Fundamento	Instancia	Facultad	Fundamento
Instituto Electoral del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> Educa, asesora, capacita y evalúa a los integrantes de los comités ciudadanos. Además, coordina a las autoridades para realizar la consulta y debe emitir la convocatoria. Organiza, desarrolla, vigila, computa y valida los resultados del proceso de consulta. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 84 Artículo 191, inciso I) Artículo 204, núms. I-III 	Instituto Electoral de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> Asesora y capacita a los ciudadanos, organizaciones civiles y comisiones de participación comunitaria en la materia. Además, coordina a las autoridades para realizar la consulta y debe emitir la convocatoria. Organiza, desarrolla, vigila, computa y valida los resultados del proceso de consulta. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 121 Artículo 123 Artículo 129, núms. I-III
Comités ciudadanos y consejos de los pueblos	<ul style="list-style-type: none"> Participan en los procesos de planeación y del presupuesto participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 171, núm. V, inciso C) 	Asamblea Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Diseña y aprueba diagnósticos y propuestas del presupuesto participativo. Además, da seguimiento y evalúa el mecanismo en cada unidad territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículos 130-133
Representantes de manzana	<ul style="list-style-type: none"> Emiten su opinión sobre la orientación del presupuesto participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 139 	Comisiones de participación comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> Presenta los proyectos del presupuesto participativo e instrumenta las decisiones de la Asamblea Ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 84, núm. V
Contraloría General e internas	<ul style="list-style-type: none"> Conocen y sancionan en materia del presupuesto participativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 83 	Secretaría de la Contraloría	<ul style="list-style-type: none"> Conoce y sanciona en materia del presupuesto participativo; vigila y supervisa la dictaminación y ejecución de los proyectos a través de la Red de Contralorías Ciudadanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 128, núms. I-V

Fuente: Elaboración propia con base en la LPCDF (2016) y en la LPCCDMX (2019).

En lo que se refiere a la distribución de los recursos, el porcentaje que se destinaba al presupuesto participativo, de acuerdo con la entonces LPCDF, era del 3 por ciento de los recursos anuales que recibían las autoridades de las entonces delegaciones políticas, y se dividía entre el número de colonias o pueblos originarios que hay en cada una de ellas. En la actualidad, la LPCCDMX aumentó el porcentaje a 4 por ciento bajo un criterio distinto: el 50 por ciento se distribuye de manera proporcional y el otro 50 por ciento con base en indicadores tales como los índices de pobreza, de marginación, de inseguridad, de población y de condición de pueblo originario o rural. Cabe señalar que la Ciudad de México es la entidad que distribuye una menor cantidad de recursos en comparación con los estados de Jalisco y Chiapas, que utilizan en este rubro un porcentaje más alto (15 por ciento); a la vez que entidades como Aguascalientes, Chihuahua y Morelos también disponen de un porcentaje mayor al establecido en la capital mexicana, que oscila entre el 4 y el 10 por ciento de los recursos.

Las consultas sobre el presupuesto participativo en la Ciudad de México se realizan bajo un enfoque territorial, es decir, focalizado al ámbito de las colonias, los barrios y las comunidades, con el fin de atender las demandas y los problemas particulares en cada uno de ellos. Una peculiaridad es que tanto los alcaldes como los ciudadanos pueden presentar proyectos para ser sometidos a votación, por lo que no se trata de una facultad exclusiva de las autoridades, lo que permite que el ejercicio sea más incluyente y transversal. En cuanto a los actores facultados para participar en el proceso se encuentran el jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, las alcaldías, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y las organizaciones ciudadanas. En el caso de las alcaldías, su función consiste en difundir las consultas, dictaminar, evaluar la viabilidad de los proyectos presentados por los ciudadanos, así como elaborar los programas operativos y los anteproyectos en donde se incluyen los recursos que serán destinados a

la organización del proceso; de igual forma, deben presentar públicamente los informes relacionados con el avance y el cumplimiento de los programas que fueron seleccionados.

En lo que se refiere a las atribuciones del órgano electoral local, su función es asesorar y capacitar a los ciudadanos para formular proyectos ciudadanos, emitir la convocatoria, así como organizar, desarrollar, vigilar, computar y validar los resultados de la consulta. En el caso de las instancias gubernamentales, la atribución del jefe de gobierno se limita a la presentación global del proyecto de presupuesto de cada año fiscal, mientras que el Congreso local debe aprobarlo y vigilar el uso correcto de la cuenta pública. Finalmente, la participación de la ciudadanía tiene lugar en las reuniones de los órganos de representación comunitaria (las asambleas ciudadanas y las comisiones de participación comunitaria), cuya función consiste en evaluar las necesidades comunitarias, proponer proyectos, participar en las consultas, así como elegir a las comisiones encargadas de la ejecución y la vigilancia de los recursos destinados al presupuesto participativo.

En cuanto a los temas a los que se destinan los recursos públicos del presupuesto participativo, han venido cambiando con el paso del tiempo. Con la LPCDF se señalaban siete rubros: 1) obras y servicios; 2) equipamiento; 3) infraestructura urbana; 4) prevención del delito; 5) actividades recreativas; 6) actividades deportivas, y 7) actividades culturales (LPCDF, 2016: art. 83), mientras que en la actual LPCCDMX se contemplan seis temáticas: 1) mejoramiento de espacios públicos; 2) infraestructura urbana; 3) obras y servicios; 4) actividades recreativas; 5) actividades deportivas, y 6) actividades culturales (LPCCDMX, 2019: art. 117). A pesar de lo anterior, en las normatividades ya mencionadas persiste un vacío legal en cuanto a la capacitación y asesoría que debe realizar el IECM, lo que no permite la formación y adquisición de los conocimientos técnicos y operativos que deben tener los ciudadanos para participar de forma más eficiente en las diferentes fases del proceso.

Para identificar los principales cambios en el modelo operativo y el diseño institucional del presupuesto participativo, a continuación se compara la legislación que estuvo vigente durante el periodo 2010-2019 con la actual. En principio, la LPCDF establecía nueve etapas para llevar a cabo el proceso de asignación del presupuesto participativo; en este marco normativo se definían los actores participantes, sus facultades y las distintas fases procesales.

1. El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) era el órgano encargado de emitir la convocatoria para la consulta, en la que se especificaban los plazos, los requisitos y las etapas procesales subsecuentes.
2. Los ciudadanos interesados debían registrar sus proyectos ante los órganos desconcentrados del instituto electoral o por internet.
3. Un órgano técnico colegiado recibía las propuestas presentadas por el instituto electoral para determinar su viabilidad.
4. Los proyectos seleccionados se difundían de manera personal o a partir de la organización de foros.
5. Se realizaba una consulta denominada “Jornada de Emisión de la Opinión” a través de mesas receptoras o por vía electrónica.
6. El IEDF validaba los resultados emitidos y daba a conocer los proyectos que habían sido seleccionados por los ciudadanos.
7. Se entregaban las constancias y los expedientes de validación de los resultados al jefe de gobierno, a la Asamblea Legislativa, a los jefes delegacionales y a los consejos ciudadanos.

8. Se difundían los resultados de la consulta y se incorporaban los proyectos seleccionados al anteproyecto de presupuesto de egresos de cada delegación política para su aprobación en la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
9. Las delegaciones tenían a su cargo la ejecución de los proyectos y difundían informes trimestrales sobre los avances respectivos ante la Asamblea Legislativa y los ciudadanos (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018: 21-30).

Cabe señalar que como estas fases procesales no estaban plenamente formalizadas en la LPCDF, eran delineadas por el órgano electoral local. Así, estas deficiencias en el diseño institucional fueron parcialmente resueltas en 2019 con la promulgación de la LPCCDMX, que amplió ciertas facultades de la ciudadanía y trasladó algunas competencias entre instituciones. A partir de 2019, el diseño y sus fases secuenciales quedó conformado de la siguiente manera:

1. El Instituto Electoral de la Ciudad de México emite la convocatoria especificando fechas y requisitos en todas las etapas del proceso.
2. En cada unidad territorial (colonia o barrio) se cita a las asambleas ciudadanas para realizar un diagnóstico comunitario de las necesidades y los problemas.
3. Los habitantes de las unidades territoriales pueden presentar proyectos al órgano electoral, tanto de manera presencial como digital.
4. El órgano dictaminador de cada alcaldía evalúa y analiza los proyectos para determinar su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de

beneficio comunitario y público. Una vez realizado lo anterior, la selección de los proyectos se remite al instituto electoral.

5. Los proyectos seleccionados son sometidos a una consulta ciudadana para que emitan su opinión a favor de uno de ellos.
6. Posterior a la jornada electiva, se convoca nuevamente a la Asamblea Ciudadana para dar a conocer los proyectos seleccionados y se conforman los comités de ejecución y vigilancia.
7. La puesta en marcha de los proyectos en cada unidad territorial está a cargo de los comités de ejecución y vigilancia.
8. En cada unidad territorial, se convoca a las asambleas ciudadanas que sean necesarias para dar a conocer los informes del avance y el cumplimiento de los proyectos, así como la ejecución del gasto (LPCCDMX, 2019: art. 120).

Como puede verse, si bien las alcaldías y el órgano electoral local jugaban un papel preponderante en la organización, la difusión y la vigilancia del proceso, con la actual LPCCDMX se amplió la participación de las comunidades al establecer reuniones en cada localidad, además de que se les incluyó en los comités de ejecución y vigilancia. Con la anterior legislación, los consejos ciudadanos y los consejos de los pueblos únicamente tenían la facultad de presentar proyectos, participar en los procesos de consulta ciudadana y obtener información acerca del avance y el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, con la ley aprobada en 2019, dichos consejos pueden intervenir en la ejecución de los programas y en la vigilancia de los recursos.

Así, durante este proceso existen dos órganos que cumplen con una función de particular importancia. En primer lugar, los comités de ejecución se constituyen en los receptores de los recursos financieros y en los vigilantes de su correcta administración (LPCCDMX, 2019: art. 131). En segundo, los comités de evaluación se encargan de verificar la aplicación de los recursos y el avance de las obras (LPCCDMX, 2019: art. 132); y ambas instancias se encuentran supervisadas por la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México.

Un problema que persiste en la más reciente normatividad es el papel preponderante y la influencia que las alcaldías todavía tienen en la dictaminación de los proyectos que presentan los ciudadanos. En cambio, una modificación fue que el Congreso local dejó de ser la instancia que vigilara el uso de los recursos públicos, ya que en la actual LPCCDMX esta función ha sido encomendada a la Secretaría de la Contraloría. Salvo este cambio, las funciones de este órgano legislativo, las del Poder Ejecutivo local y las del órgano electoral local, continúan siendo las mismas.

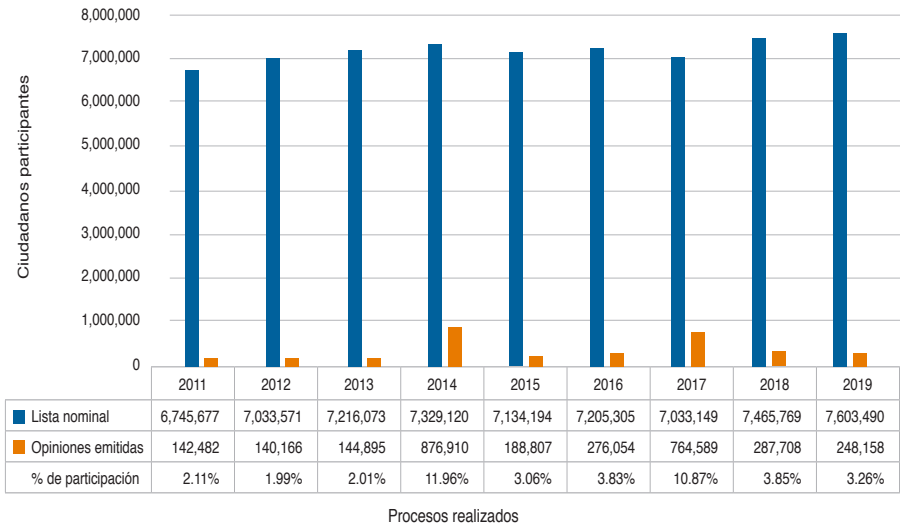
En el diseño institucional con el que actualmente funciona el mecanismo del presupuesto participativo, la más reciente legislación ha ampliado la participación de la ciudadanía, ya que anteriormente su incidencia se limitaba a presentar proyectos y a votar por alguno de ellos, mientras que ahora ya se involucra en la fase relacionada con la vigilancia de los recursos. A nivel de instituciones, el cambio más importante fue el traslado de la función de la fiscalización de los recursos de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México a la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México. Con ello, la facultad de supervisar el gasto fue sustraída de un órgano representativo y quedó bajo el control de una instancia de gobierno.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: APLICACIÓN PERIÓDICA CON BAJOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN

En la Ciudad de México se han realizado desde 2011 y hasta 2020 un total de diez consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo. Nueve de ellas bajo la LPCDF y una en el nuevo marco procesal aprobado en 2019 con la LPCCDMX. Hasta el momento, las consultas se han caracterizado por la baja afluencia a las urnas por parte de la ciudadanía para emitir su opinión, pues la participación en estos años promedia el 4.77 por ciento, tomando como referencia el total de la lista nominal de electores. Únicamente los procesos de consulta ciudadana de 2013 y 2016 han tenido índices de participación superiores al 10 por ciento. En ambos casos, lo que motivó una mayor concurrencia fue que en esos años hubo elecciones concurrentes, es decir, también se eligieron consejos ciudadanos y consejos de los pueblos, lo que generó un mayor interés ciudadano de involucrarse en el ejercicio (gráfica 1). Sin embargo, esta tendencia no se replicó en 2020, cuya participación fue del 5.6 por ciento. En ese año, si bien hubo elecciones tanto para los comités de participación comunitaria como para la consulta del presupuesto participativo, no se registró un interés similar a los procesos de 2013 y 2016 debido al desconocimiento de la población sobre los integrantes y dirigentes de los comités, así como por la emergencia sanitaria derivada del virus Sars-CoV2 (Covid-19).

Si se considera la participación ciudadana desagregada entre las dieciséis demarcaciones territoriales que componen a la Ciudad de México, se puede constatar que históricamente reflejan diferentes resultados. Las alcaldías Álvaro Obregón, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Venustiano Carranza son las que han registrado altos índices de participación, fluctuando entre el 5 y el 6 por ciento, mientras que Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac son las que presentan un menor nivel, que oscila entre el 2 y el 3 por ciento.

Gráfica 1
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2011-2019²



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019).

A pesar de que los ejercicios en torno al presupuesto participativo en la Ciudad de México se han realizado durante diez años, sus habitantes no han mostrado el suficiente interés para participar durante las jornadas de emisión de opinión, incluso cuando ha incrementado la disposición de la población para presentar sus propios proyectos. Paradójicamente, si bien ha aumentado el número de iniciativas pro-

² No se incluyen los resultados del ejercicio de consulta ciudadana del presupuesto participativo 2020-2021, realizado el 15 de marzo de 2020, ya que se encuentra en proceso de elaboración y en espera de las resoluciones de las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. No obstante, de manera preliminar puede decirse que se registró una participación del 5.6 por ciento en dicho proceso.

puestas por los ciudadanos, los comités evaluadores técnicos de las alcaldías han rechazado la mayoría de éstas, como lo han documentado Silvia Gómez Tagle (2017: 156) y René López de la Torre (2020: 206-208). Hasta el momento, los habitantes de demarcaciones como Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón son los que han promovido una mayor cantidad de proyectos, mientras que la población de Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos, han tenido una menor participación en este rubro (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2019). A su vez, las alcaldías Iztapalapa y Tlalpan han sido las que han aprobado más proyectos ciudadanos, mientras que Tláhuac, Cuauhtémoc y Milpa Alta tienden a rechazar un mayor número de ellos. Los criterios que utilizan los comités técnicos evaluadores para la aprobación o el rechazo son el grado de formulación metodológica de los proyectos y las condiciones sociodemográficas de la población. No obstante, también están presentes los criterios de tipo político, pues las administraciones en turno usualmente se orientan por intereses clientelares y movilizan los recursos con fines electorales, de acuerdo con lo señalado en el informe de evaluación sobre el presupuesto participativo del Instituto Electoral del Distrito Federal (2016).

En cuanto a la votación emitida por rubro, los temas que se han seleccionado como una prioridad en las jornadas de la emisión de opinión han sido los proyectos inscritos en áreas como: 1) obras y servicios; 2) infraestructura urbana, y 3) prevención del delito (tabla 2). La elección de éstos refleja las necesidades inmediatas que privilegia la población para ser atendidas en el corto plazo. En el otro extremo, los menos votados son las actividades recreativas, deportivas y culturales (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017: 24). En general, los resultados del procedimiento en su conjunto confirman que la aplicación de las consultas no ha permitido que los habitantes de la Ciudad de México hayan ejercido un empoderamiento ciudadano

ni tampoco ha propiciado una mayor vigilancia desde las comunidades sobre el gasto que las autoridades destinan a los proyectos seleccionados. La fuerza de la población sigue siendo limitada, y su papel más preponderante tiene lugar cuando se llevan a cabo las consultas y emiten su opinión, en tanto que en las fases de presentación de proyectos y de vigilancia del uso del presupuesto todavía no se genera la suficiente influencia, lo cual se debe a la manera en la que se ha diseñado legalmente el ejercicio, así como a la opacidad en las prácticas administrativas que prevalecen en las burocracias de las diferentes alcaldías.

Es en este sentido que la legislación que ha regulado el presupuesto participativo ha otorgado, a lo largo de su existencia, un menor número de facultades a la ciudadanía durante las distintas fases del proceso, y en la medida en que no se corrija esta deficiencia prevalecerá la falta de incentivos por parte de los ciudadanos para involucrarse con mayor entusiasmo en estas consultas. A pesar de que la más reciente legislación amplió las prerrogativas de los habitantes de la ciudad, específicamente en materia de presentación, vigilancia y fiscalización de los proyectos comunitarios, los bajos índices de participación muestran que todavía existe poco interés por este ejercicio.

Mientras tanto, de acuerdo con una encuesta realizada por el IECM en 2017, cuyo objetivo era conocer las principales causas que estaban fomentando el abstencionismo, las respuestas que emitieron los ciudadanos fueron las siguientes: 1) no hay suficiente información y divulgación sobre las consultas (29 por ciento); 2) porque estaba ocupado (21 por ciento); 3) por desinterés (15 por ciento); 4) porque no sirven de nada o es percibida como un procedimiento fraudulento (9 por ciento); 5) por motivos de salud (3 por ciento); 6) por falta de la credencial para votar (1 por ciento), y 7) mala organización (gráfica 2).

Tabla 2
VOTACIONES EN LA EMISIÓN DE LA OPINIÓN POR RUBRO EN EL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO (2011-2018)

Rubro	Marzo 2011	Noviembre 2011	Noviembre 2012	Septiembre 2013	Noviembre 2014	Noviembre 2015	Septiembre 2016	Septiembre 2017	Septiembre 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 socioculturales						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 específicos	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

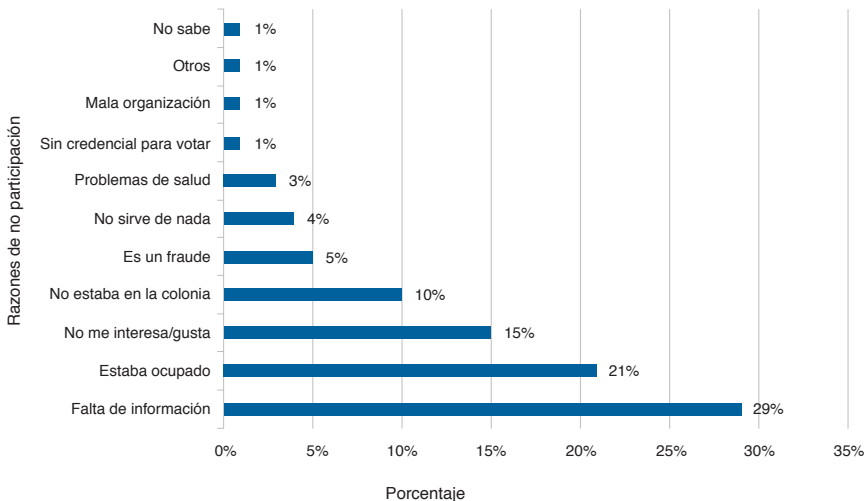
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019).

De acuerdo con lo anterior, se sugiere que la aplicación del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México ha mostrado, en primer lugar, falencias en la comunicación social sobre la existencia y funcionamiento general del mecanismo. Ejemplo de ello es que si bien el 46 por ciento de los ciudadanos de la capital mexicana afirmó conocerlo, el 61 por ciento de éstos señala que nunca ha participado en la consulta (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017: 111).

En segundo lugar, se ha reflejado cierta incapacidad ciudadana para involucrarse en las actividades del orden público como es la participación comunitaria, pues en muchos casos los habitantes de una región carecen de incentivos para participar, debido a los recursos que deben invertir para ello sin obtener a cambio una retribución social o individual inmediata.

Además, en tercer lugar, otra causa que propicia los bajos niveles de participación ciudadana y el desinterés en la toma de decisiones colectivas son las prácticas de las burocracias de las demarcaciones territoriales que controlan los procesos decisionales.

Gráfica 2
CAUSAS DEL ABSTENCIONISMO EN LAS JORNADAS DE EMISIÓN DE LA OPINIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México (2017: 111).

No pueden descartarse tampoco aspectos como la falta de una cultura política participativa, ya que históricamente los habitantes de la Ciudad de México tienden a no acudir y a no emitir opiniones relacionadas con diversos temas en las consultas que se han llevado a cabo desde hace algunos años. Otros motivos que explican la falta de participación y la baja confianza ciudadana en el mecanismo tienen que ver directamente con las prácticas opacas, poco transparentes en la administración de las alcaldías, el uso clientelar del procedimiento, caracterizado por la competencia de intereses de facciones partidarias, la intervención de grupos corporativos locales, así como de funcionarios delegacionales y del gobierno central (Tejera, 2015: 37-80), con el objetivo de controlar las demandas ciudadanas e impulsar una agenda propia. También debe considerarse la falta de una comunicación y coordinación más eficaz entre los órganos de representación social, las comunidades, las autoridades y el instituto electoral local, pues todavía se mantiene un papel preponderante desde las alcaldías en la dictaminación de los proyectos en donde la participación de la ciudadanía aún se encuentra muy limitada, lo que motiva que el ejercicio tenga un carácter excluyente y no sea plenamente democrático. Igualmente, prevalece la falta de cumplimiento por parte de las autoridades en algunos de los proyectos comprometidos, sin que se practique la rendición de cuentas, como lo han señalado los informes de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (2019). Si bien en los ejercicios instrumentados entre 2011 y 2018 el gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Legislativa estuvieron controlados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), algunas alcaldías fueron gobernadas durante este periodo por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin que por ello se hayan subsanado dichos problemas y rezagos.

En cuanto a la falta de comunicación y coordinación entre los órganos de representación social, la ciudadanía y las au-

toridades gubernamentales, algunos líderes y representantes de los consejos ciudadanos y los consejos de los pueblos han sido cooptados por las autoridades de las alcaldías, o bien, se condicionan los recursos a cambio de apoyo electoral. De igual manera, en algunos casos desde las autoridades se induce la orientación del voto hacia algunos de los proyectos que son de las preferencias de los alcaldes (Laguna, 2016a y 2016b). Si bien los consejos tienen la facultad de participar a través de la formulación de propuestas comunitarias, estos órganos suelen obstaculizar la participación de otros integrantes vecinales en las reuniones plenarios, ya que no dan aviso sobre las juntas que se realizan en las unidades territoriales, generando problemas de comunicación (Tejera, 2015: 90-108), lo que propicia que sólo dos de cada diez ciudadanos confíen en la actuación de los consejos para resolver los problemas comunitarios (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017: 41).

Con respecto a la función de las autoridades en la dictaminación de los proyectos, las alcaldías no cuentan con una homologación de criterios para evaluar su viabilidad física, técnica, financiera y legal (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016), lo que propicia opiniones diferenciadas. Otro problema se suscita con el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, pues continúan siendo muy limitados para los ciudadanos. Aunque los consejos tienen la facultad de exigir la presentación de informes pormenorizados sobre el presupuesto participativo, todavía no tienen las suficientes herramientas para fiscalizar de forma integral los recursos destinados a este proceso (LPCDF, 2016: art. 171).

En cuanto a la falta de cumplimiento de los proyectos comprometidos, la ciudadanía puede revisar cada trimestre sus avances mediante los sitios electrónicos donde se presenta alguna información en materia de transparencia de las alcaldías. No obstante, la accesibilidad a la misma está incompleta y desactualizada (Gómez, 2017: 211; López de la

Torre, 2020: 242). La información disponible sobre el avance y el cumplimiento de las obras comprometidas muestra que apenas cuatro de cada diez proyectos fueron realizados al término del ejercicio fiscal del año correspondiente, siendo las demarcaciones de Milpa Alta, Venustiano Carranza y Magdalena Contreras las que han cumplido con un mayor número de compromisos, mientras que en la alcaldía Benito Juárez no se ha concluido un solo proyecto en el tiempo pactado (Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, 2019).

Este conjunto de problemas que se suscitan durante las distintas fases del proceso de asignación del presupuesto participativo en la Ciudad de México permite afirmar que su diseño institucional presenta todavía algunos elementos disuasorios, resquicios legales, permite prácticas administrativas informales y potencia la formación de clientelas y redes de lealtad con fines político-electoral, factores todos ellos que tienden a distorsionar el objetivo para el cual fueron concebidas este tipo de consultas, además de que no propician un mayor involucramiento de la ciudadanía para ejercer cierto control desde la sociedad hacia las autoridades en materia de gasto público. Si bien se ha reformado la legislación para redistribuir competencias entre los órganos de gobierno y para otorgar mayores facultades a los ciudadanos, todavía persisten la exclusión social en algunas fases decisivas del proceso y los altos niveles de abstencionismo.

CONCLUSIONES

A lo largo de diez años (2011-2020), el presupuesto participativo en la Ciudad de México se ha constituido como un mecanismo que permite a los ciudadanos seleccionar un conjunto de demandas y problemas comunitarios para que sus autoridades las atiendan en el corto plazo. No obstante, con base en los elementos teóricos y empíricos desarrollados, este

ejercicio había limitado la participación ciudadana efectiva al ámbito de la presentación de proyectos y a la emisión de opinión en las consultas en el periodo analizado y cuyo resultado determina un modelo de diseño institucional de carácter medio-bajo. De igual forma, siguiendo con esta línea argumentativa, no tenían influencia ni poder de decisión en la dictaminación de proyectos y tampoco algún papel preponderante como vigilantes o fiscalizadores de los recursos públicos destinados al presupuesto participativo. El diseño institucional de este ejercicio durante la vigencia de la LPCDF le otorgó un rol principal a las delegaciones políticas y al órgano electoral local en la organización de la consulta y en el seguimiento del cumplimiento de los proyectos. Con la reciente LPCCDMX, ahora los ciudadanos tendrán una mayor participación a través de los comités de evaluación y vigilancia de los recursos, ya que antes se limitaban a la presentación de proyectos y a votar en las consultas, mientras que en la actualidad ya podrán involucrarse en la vigilancia del gasto, con lo cual, tentativamente, se podría alcanzar un grado de diseño institucional homogéneamente mediano. Desde el ámbito institucional, el cambio más significativo fue la transferencia en la función de la fiscalización de los recursos de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México a la Secretaría de la Contraloría. Este diseño tiene el problema de que la vigilancia del dinero destinado al presupuesto participativo queda bajo la responsabilidad de una instancia que pertenece a la autoridad capitalina, lo que puede inducir a la opacidad y la falta de transparencia, por lo que resulta necesario que esta tarea la realice un órgano externo y autónomo del gobierno. Otro problema que se mantiene inalterado es que la selección de proyectos está basada en criterios políticos, clientelares y electorales por parte de las diferentes administraciones, cuando deberían ser argumentos técnicos los que justifiquen su elección. No obstante, así ha funcionado este proceso hasta ahora, independientemente del partido político que haya gobernado y administrado las alcaldías.

En lo que respecta los altos niveles de abstencionismo en las consultas sobre el presupuesto participativo, de acuerdo con los datos revisados históricamente ha existido un escaso interés por parte de los ciudadanos en participar y sólo aumentó ligeramente cuando hubo elecciones concurrentes, es decir, cuando se eligieron a los órganos de representación social y se realizaron las jornadas de emisión de opinión. A pesar de ello, ahora los ciudadanos presentan con mayor frecuencia proyectos, aunque los índices de aceptación y rechazo son variables por parte de los órganos dictaminadores de las alcaldías.

La participación ciudadana para esos ejercicios en la Ciudad de México promedia el 4.77 por ciento de afluencia a las urnas. Las alcaldías Álvaro Obregón, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Venustiano Carranza son las que han presentado mayores niveles de participación (entre el 5 y el 6 por ciento), mientras que Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac son las que han registrado la más baja (entre el 2 y el 3 por ciento).

Entre las principales causas que motivan los bajos niveles de participación, los ciudadanos señalan factores como la falta de difusión y promoción del proceso, y la percepción de que se trata de un procedimiento manipulado, mientras que otros habitantes aluden a problemas de salud y, en menor medida, a la falta de su credencial para votar. Por otro lado, existen elementos de tipo estructural que han motivado una baja concurrencia y tienen que ver con la falta de cultura política participativa entre los habitantes de la Ciudad de México, quienes no suelen acudir a las diversas consultas y plebiscitos a los que son convocados desde hace algunos años. Además, puede considerarse que la forma en la que está diseñado institucionalmente el mecanismo desincentiva la participación ciudadana durante las distintas fases del proceso, ya que como se ha observado en la discusión comparativa, mantiene resquicios jurídicos, su regulación legal todavía es deficiente, fomenta prácticas administrativas opa-

cas y es propenso a la formación de clientelas y redes de lealtad con fines político-electorales en las fases de dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos que la ciudadanía eligió en la consulta del presupuesto participativo.

De ahí que el reto del diseño institucional implementado desde 2019 no sólo debe apuntar a fortalecer las facultades de los ciudadanos en las fases procesales, sino que a la par de ello se deben generar instrumentos jurídicos y políticas en materia de difusión del mecanismo, con la participación de los grupos de la sociedad civil como entes de asesoramiento y vigilancia, el uso efectivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) y la implementación de ejercicios piloto de participación ciudadana en los espacios educativos, siendo estos temas las tendencias actuales de aplicación del presupuesto participativo en distintas regiones a nivel mundial (López de la Torre, 2020: 117).

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEGRETTI, Giovanni, Patricia García Leiva y Pablo Paño Yáñez (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.
- ALTMAN, David (2010). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, *Perfiles Latinoamericanos* 18 (35): 9-34.
- ARAGÓN, Manuel y José Luis López (2000). “Plebiscito”. En *Diccionario electoral*, tomo II, 980-997. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- BUELE NUGRA, Irene Gisel y Pablo Vidueira Mera (2018). “Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016” *Universitas: Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 28: 159-176.

- CABANNES, Yves (2005). *Documento base: presupuesto participativo y finanzas locales*. Porto Alegre: Red Urbal 9.
- LPCCDMX (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México) (2019). *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso de la Ciudad de México.
- LPCDF (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal) (2016). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- DAHL, Robert (1993). *La Poliarquía: participación y oposición*. Ciudad de México: Red Editorial Iberoamericana.
- DAHL, Robert y Charles E. Lindblom (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2003). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo en Porto Alegre*. Madrid: El Viejo Topo.
- DIAS, Nelson, Sahsil Enríquez y Simone Júlio (2019). *Participatory Budgeting World Atlas*, Lisboa: Epopeia-Make It Happen.
- GOLDFRANK, Benjamín (2006). “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política* XXVI (2): 3-28.
- GOMÀ, Ricard y Óscar Rebollo (2001). “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”. En *Ciudadanos y decisiones públicas*, coordinado por Joan Font, 201-218. Barcelona: Ariel.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (2017). *La democracia participativa en la Ciudad de México: una experiencia fallida*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2017). *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2018). *Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México: una oportunidad para la organización ciudadana*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2019). *Comparativo de Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo*. Disponible en: <<http://portal.iedf.org.mx/consultas-ciudadanas/entidad.php>>. [Consulta: 26 de diciembre de 2020].
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (2003). *Estadística del plebiscito 2002*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (2016). *Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de proyectos para la consulta del presupuesto participativo*. Ciudad de México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- LAGUNA, Isela (2016a). *Pugna por comités vecinales*. Disponible en: <<https://www.reporteindigo.com/reporte/iztapalapa-denuncia-prd-ciudad-de-mexico/>>. [Consulta: 24 de diciembre de 2020].
- LAGUNA, Isela (2016b). *Comités ¿vecinales?* Disponible en: <<https://www.reporteindigo.com/reporte/campana-comite-cdmx-votacion-ciudadana/>>. [Consulta: 6 de abril de 2021].
- LISSIDINI, Alicia (2008). “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades”. En *Democracia directa en Latinoamérica*, compilado por Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, 13-62. Buenos Aires: Prometeo.
- LÓPEZ DE LA TORRE, René (2020). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México (2017-2019): participación e incidencia ciudadana*, tesis de posgrado. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.
- MONTECINOS, Egon (2014), “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos”, *Política y gobierno XXI* (2): 349-376. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2011). “Las dinámicas de transferencia del presupuesto participativo: una mirada hacia la acción de las élites”. En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, 119-144. Ciudad de México: Oxford University Press-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
- RUSSON GILMAN, Hollie (2016). “Civic Innovation and Democratic Discontent”. En *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, de Hollie Russon, 1-15. Washington: Brookings Institution Press.
- SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2019). *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2017-2019 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*. México: Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena (2015). “La participación ciudadana en México”, *Estudios políticos* 34: 93-116.
- SINTOMER, Yves, Carsten Herzberg, Anja Rocke y Giovanni Allegretti (2012). “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting”, *Journal of Public Deliberation* VIII (2): 1-32.
- TEJERA GAONA, Héctor (2015). *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Gedisa-Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Izta-palapa.
- WELP, Yanina (2010). “El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder”, *Nueva Sociedad* 228: 16-42.
- ZOVATTO, Daniel (2014). “Las instituciones de la democracia directa”. En *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, compilado por Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, 13-70. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.