

Presupuesto participativo y empoderamiento ciudadano en la Ciudad de México

Participatory Budget and Citizens' Empowerment in Mexico City

*Cuahtémoc Ochoa Tinoco**
*Benjamín Méndez Bahena***
*José Maldonado Garnica****

RESUMEN

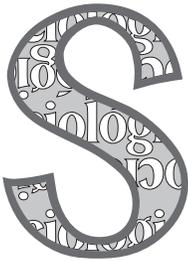
Las nueve convocatorias del presupuesto participativo (PP) en las mil ochocientas unidades territoriales de la Ciudad de México (CDMX) terminaron en obras y servicios inducidos en su mayoría por la autoridad, con escasa participación ciudadana, sin generar identidad ni tejido social y limitada apropiación de este mecanismo participativo. El presente trabajo tiene como objetivo general analizar la relación entre participación y empoderamiento ciudadano en el PP, considerando los aspectos que limitan y obstaculizan, así como los que impulsan y fortalecen estos dos procesos. Con base en un estudio detallado de cinco experiencias relevantes del PP, en el que se utilizaron análisis documental, seguimiento hemerográfico, entrevistas y etnografías para caracterizar tales casos, se logró identificar

* Profesor-investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), plantel Cuauhtémoc. Correo electrónico: <cuahtemoc.ochoa@uacm.edu.mx>; ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-8946-0887>>.

** Profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Ciecas) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Correo electrónico: <bmendezb@hotmail.com> y <bmendez@ipn.mx>; ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-7046-4992>>.

*** Profesor-técnico-docente del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Ciecas) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Dictaminador de proyectos del presupuesto participativo en la alcaldía Miguel Hidalgo en 2018, 2019 y 2020. Correo electrónico: <pepemalga@gmail.com> y <jmaldonadog@ipn.mx>; ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8791-0247>>.

las condiciones y los factores que produjeron los proyectos; al mismo tiempo, se exploraron los espacios y procesos formales del PP que restringen la participación ciudadana e inhiben el empoderamiento. Al ilustrar las fortalezas y debilidades se aporta conocimiento de las dificultades que enfrentó el PP en la Ciudad de México antes de la reforma de 2019 y quizá se contribuya al debate para mejorar su implantación en los siguientes años. PALABRAS CLAVE: participación ciudadana, empoderamiento ciudadano, presupuesto participativo, Ciudad de México.



ABSTRACT

Nine participatory budget (Spanish acronym PP) polling processes in Mexico City's 1,800 territorial units ended with works and services mostly induced by the authorities, with scant participation by the public, without building identity or social fabric, and with limited appropriation of the participatory mechanism. This article's general objective is to analyze the relationship between participation and citizen empowerment in participatory budgets, considering limiting factors and obstacles, and those that promote and strengthen these two processes. Based on a detailed study of five relevant experiences, using document analysis, newspaper coverage, interviews, and ethnography to characterize the cases, the authors identified the conditions and factors that produced the resulting projects; at the same time, they explored the spaces and formal processes that restrict citizen participation and inhibit empowerment. Illustrating strengths and weaknesses enhanced our knowledge of the difficulties faced in Mexico City before the 2019 reform and may help advance the debate to improve participatory budgets' implementation in the years ahead.

KEY WORDS: citizen participation, citizen empowerment, participatory budget, Mexico City.

INTRODUCCIÓN

Una expresión de los procesos de gobernanza en muchas ciudades en todo el mundo es el presupuesto participativo, instrumento que nace para ampliar la democracia y complementarla (Contreras y Montecinos, 2019), a partir de establecer formas novedosas de intervención y decisiones de los ciudadanos sobre la orientación y el uso de recursos públicos aplicados en barrios, colonias, conjuntos habitacionales o pueblos (Cabannes, 2017). Este mecanismo surgió en 1989 en Porto Alegre, Brasil, con el objetivo de transparentar el uso de los recursos públicos, sistematizar la priorización de las demandas de la población y generar una ciudadanía activa en torno al espacio público (De Sousa, 2004; Fedozzi, 1998). Ha sido replicado con diferentes metodologías, reglas institucionales y montos en el presupuesto asignado.

En México su implantación ha sido débil. García y Téllez (2018) recopilaron 37 experiencias en diversas entidades hasta 2016. En la Ciudad de México existen cuatro antecedentes de ejercicios en las delegaciones¹ Cuauhtémoc, entre 2000 y 2001 (Delgado, 2006), Miguel Hidalgo, 2000-2005 (Delgado, 2006), Tlalpan, 2001-2003 (Delgado, 2006; Morales, 2004) e Iztapalapa, 2010. En 2011 el presupuesto participativo fue reconocido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Tras varios ajustes, en 2019 el PP se conceptúa como un mecanismo para que los ciudadanos definan el uso de recursos asignados al efecto por el gobierno de la Ciudad de México en la mejora de su colonia, barrio o pueblo originario mediante obras, servicios, equipamiento o infraestructura urbana (*Gaceta*, 2019, art. 116), la mitad de los cuales se divide entre todas las unidades territoriales y la otra mitad se asigna con criterios de

¹ En 2017 las delegaciones se transformaron en alcaldías, con mayores facultades, pero sin ser completamente gobiernos locales (Méndez y Salguero, 2019). Usamos delegación o alcaldía atendiendo a esa reforma.

pobreza, incidencia delictiva, pueblo originario, pueblo rural, población residente y población flotante (*Gaceta*, 2019, art. 118). Su objetivo es "...la profundización democrática...", por lo que los proyectos son votados y sus recursos pueden ser aplicados en proyectos de obras y servicios básicos, infraestructura urbana, equipamiento, actividades de tipo recreativo, deportivo o cultural por lo que esas "...erogaciones invariablemente se realizarán para las mejoras de la comunidad y de ninguna forma podrán suplir o subsanar las obligaciones que las alcaldías como actividad sustantiva deban realizar" (*Gaceta*, 2019, art. 117). Sus etapas son: convocatoria, asamblea de diagnóstico, registro de proyectos, validación técnica, consulta, asambleas informativas, ejecución, asambleas de evaluación y rendición de cuentas (*Gaceta*, 2019, art. 120).

No obstante diversos cambios, ajustes y replanteamientos, el PP en la Ciudad de México experimenta problemas que han impedido cumplir su cometido de ampliar la participación democrática de la ciudadanía en procesos de decisión sobre aspectos que tienen relación con su entorno inmediato y con su vida cotidiana. Una buena cantidad de proyectos propuestos para el PP son, desde 2011, inducidos por la autoridad, tienen escasa participación ciudadana, no contribuyen a consolidar tejido social ni generan condiciones para que los habitantes se apropien de este mecanismo participativo y, por ende, se consoliden procesos de empoderamiento ciudadano. ¿Qué factores intervienen para su endeble implantación y sus resultados tan disímiles? Sin duda, la respuesta es amplia y requiere diversos abordajes.

En este estudio nos enfocamos en analizar casos significativos en los cuales los proyectos fueron elaborados por los propios residentes, discutidos y asumidos por ellos. El resultado fue la ejecución de propuestas innovadoras, replicables, sustentables, sostenibles, incluyentes, equitativas, que incentivaron la cohesión social y mostraron acciones de verdadero

empoderamiento ciudadano. De ahí la pregunta que orienta este trabajo: ¿qué elementos comunes de empoderamiento ciudadano tienen estos cinco proyectos de presupuesto participativo tan diferentes en su entorno, actores, redes de apoyo y resultados? Pretendemos identificar y explicar factores y condiciones no que limitan, sino que permiten e incentivan procesos participativos que derivan en prácticas de empoderamiento ciudadano.

Así pues, el objetivo general de este trabajo es analizar la relación entre participación y empoderamiento ciudadano en el PP considerando los aspectos que impulsan y fortalecen estos dos procesos y, a la par, los que obstaculizan y restringen la dinámica participativa con base en la revisión de los cinco casos estudiados pormenorizadamente.

El artículo está dividido en cuatro apartados. El primero consiste en la exposición de aspectos generales y de las definiciones de los tres conceptos clave del trabajo, a saber: democracia, presupuesto participativo y empoderamiento ciudadano. En el segundo se presenta la estrategia metodológica utilizada en la investigación, por medio de la cual se obtuvo información cuantitativa y cualitativa que permitió realizar un análisis minucioso de los casos seleccionados. En el siguiente se analiza el panorama del PP en la Ciudad de México, en particular las características y resultados de éste por delegación considerando el nivel de participación de los ciudadanos y los tipos de proyectos que se formularon entre 2011 y 2017. En este apartado se caracteriza el funcionamiento del PP y se presentan algunos resultados de su implantación. En el cuarto y último se analizan con amplitud los cinco casos significativos que nos llevan a identificar, con base en la escalera de participación de Sherry Arnstein (2019) y el concepto de empoderamiento, algunos aspectos necesarios para generar procesos participativos y de empoderamiento ciudadano en el PP y, por qué no, en otros ámbitos participativos de la Ciudad de México.

DEMOCRACIA, PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y EMPODERAMIENTO CIUDADANO

En la sociedad contemporánea, y especialmente en las grandes urbes, ante la imposibilidad de resolver colectivamente los asuntos cotidianos de una comunidad o un barrio, se usa a la democracia representativa para encausar y atender las demandas de los diferentes grupos sociales, mediante procedimientos para elegir a ciudadanos que gobiernan o intervienen en la cosa pública en el nombre de toda la sociedad. Este modelo, cuestionado hace al menos cuatro décadas (Habermas, 1999; De Sousa, 2004; Pateman, 2012), ha afianzado una visión instrumental de la democracia en las élites gobernantes, generando una distancia entre ciudadanos y gobierno que tensa esta relación, que deviene en una crisis de las instituciones y los sistemas democráticos, así como en la pérdida de legitimidad y credibilidad de los ciudadanos hacia las instituciones políticas nacionales o locales.

Adicionalmente, la exclusión social acentúa el descontento y la desconfianza de amplios sectores de la población hacia la democracia representativa. Ante ello, desde diferentes perspectivas se ha planteado la necesidad de reincorporar la democracia directa o participativa a la acción social y gubernamental, mediante formas para revitalizar a la democracia y hacerla efectiva y sustantiva. La participación ciudadana es un mecanismo que permite recuperar de diversas maneras la opinión de los ciudadanos en temas específicos (Cunill, 1991; Richter, 2017), que en muchos países ha sido reconocida como un derecho de los ciudadanos a ser actores fundamentales en las decisiones en problemas sociales, económicos, políticos o culturales (Cunill, 1991). Algunos gobiernos la han institucionalizado, estableciendo marcos jurídicos-institucionales que la regulan, dándole sustento y continuidad.

Las acciones susceptibles de incluirse en la participación ciudadana pueden catalogarse en dos grupos. El primero se refiere a la participación tradicional, vinculada a la dimensión

política, donde los ciudadanos eligen representantes mediante el voto. El segundo, con todo y matices, trata de la interacción de los ciudadanos con las autoridades, en donde el individuo, como portador de un interés social, tiene injerencia directa en acciones públicas (Cunill, 1991); busca, por una parte, redistribuir el poder estatal y social y, por otra, generar procesos de autoorganización que consoliden su participación en su entorno inmediato, en una escala territorial mayor, así como en una dimensión temporal de mediano y largo plazos. Por eso, no sólo son individuos, sino grupos de la sociedad que tratan de influir en actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares.

Esta participación tiene dos ámbitos. El primero se concibe como un instrumento para compartir con los vecinos el quehacer de la política, ya que esta actividad permite crear y ampliar espacios de vinculación y articulación entre el Estado y los ciudadanos, independientemente de sus formas de agrupación e intereses. El segundo alude a su capacidad para ensanchar el terreno de lo público, aproximándolo para fortalecer a la sociedad civil (Cunill, 1991).

Así, la participación ciudadana es un instrumento de ampliación de la democracia, enmarcada en la creciente socialización de las prerrogativas políticas de los bienes políticos, cuya expresión son diversos mecanismos para realizar procesos de consulta ciudadana, los cuales pueden ser el referéndum o plebiscito, la consulta popular, los consejos ciudadanos o similares, las asambleas o cabildos abiertos u otros dispositivos capaces de propiciar la democracia directa, cuyas decisiones o dinámicas de acción se incorporan en la planeación estratégica y en el presupuesto participativo (Contreras y Montecinos, 2019; Font, J. *et al.*, 2010).

El PP evidenció las posibilidades de generar nuevas instituciones participativas en las cuestionadas democracias representativas latinoamericanas, mostrando que es posible recuperar la credibilidad del Estado a partir de experiencias locales,

y que también lo es transformar su relación con la sociedad (Genro, 1999), generando mecanismos para encauzar las demandas de grandes segmentos de la población y construir condiciones para que las decisiones sobre aspectos colectivos y locales se tomen de forma compartida entre ciudadanos y Estado.

El PP es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos coadyuvan en las decisiones de una pequeña parte del gasto del gobierno local o subnacional, en algunos casos. Entre los rasgos de su ciclo, anual o bianual, destacan la combinación de fases de la democracia representativa y de la democracia participativa, la deliberación de los residentes en un territorio (Goldfrank, 2006), en muchas ocasiones la votación para seleccionar proyectos, y en algunas ciudades como Montevideo el cambio bajo acuerdo de reglas no formalizadas en una ley. Es un instrumento de sinergia en las relaciones que se establecen entre grupos organizados de ciudadanos y el gobierno, y que se utiliza para estimular la intervención voluntaria y constante de los residentes de una pequeña área en una ciudad en las decisiones sobre el uso del presupuesto público a través de reuniones con autoridades gubernamentales (Goldfrank, 2006).

Sin embargo, estos procesos de participación ciudadana no siempre logran consolidar formas de organización y participación activas, autónomas, incluyentes y propositivas, ni consiguen que los ciudadanos intervengan de manera decidida en la gestión o toma de decisiones en torno a aspectos relacionados con su vida cotidiana, su entorno inmediato o, en general, sobre temas concernientes a la esfera pública, pues existen problemas y limitantes para que se empoderen y se apropien de este mecanismo participativo.

Así que un factor clave para el óptimo funcionamiento del PP es el empoderamiento de los ciudadanos, categoría que en este trabajo se asume como un proceso de construcción de capacidades en tres momentos, que no necesariamente se completan. Inicia a nivel individual, luego aumenta para tras-

tocar los vínculos con sus vecinos y son interrelacionales, hasta llegar al nivel de una comunidad. Surgen en segmentos de la población que tradicionalmente han sido marginados de las decisiones relevantes sobre problemas que afectan su vida y su entorno, quienes realizan un ejercicio de reflexión que los motiva a ponerse en acción para realizar cambios a partir de comprender las ventajas que puede aportar la acción grupal, por lo que se consensúan metas propias y emprenden actividades encaminadas a cumplirlas (Rowlands, 1995; COSUDE, 2007). Puede ser considerado como una interacción de tipo colectivo, de naturaleza política y acción continua, establecida entre ciudadanos con propuestas y un organismo público, que tiene la capacidad de contribuir a incrementar la eficiencia y la legitimidad del gobierno. Su propósito principal es promover la intervención de los ciudadanos organizados mediante el uso de espacios informales o formalizados de discusión, de capacitación, de diseño y evolución de propuestas con soluciones a demandas verificables en las colonias, barrios y pueblos para mejorar sus condiciones de vida.

La noción de empoderamiento ciudadano incluye las dimensiones política, económica y social. La primera examina aspectos como porcentaje de participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la voluntad política. La segunda incluye el monto del presupuesto que se disputa y se ejerce. En la tercera se ubican la innovación, la inclusividad, la sustentabilidad, el asociacionismo previo, la capacidad de asociación intrasociedad y la cohesión social alcanzada en las localidades (Rowlands, 1995; COSUDE, 2007).

Desde la perspectiva de la gobernanza, el empoderamiento ciudadano debe ser favorecido por el gobierno, especialmente en el nivel local, implantando mecanismos que permitan consensuar las prioridades específicas de un territorio, que están permeadas por la política económica, así como por la realidad social y cultural de su población (Aguilar, 2006). El empoderamiento representa una etapa avanzada en la apro-

piación de los mecanismos de participación ciudadana contruidos por acciones colectivas de diversos agentes sociales y políticos en las décadas recientes. Por ello, resulta importante identificar y analizar las condiciones, los medios y dinámicas que permiten la aparición y consolidación del empoderamiento ciudadano en ámbitos como los presupuestos participativos. El empoderamiento es “un elemento clave que permite dar cuenta de los elementos necesarios para la participación activa en diferentes arenas” (Figueroa, Martínez y García, 2016: 164).

El proceso de empoderamiento requiere la generación de espacios horizontales de diálogo entre distintos actores para promover una formación ciudadana con capacidad de reclamar sus derechos y facilitar el surgimiento de nuevos líderes que transformen los mandatos populares mediante mecanismos participativos (COSUDE, 2007). Se vincula con la posibilidad de que los ciudadanos accedan a tomar decisiones, pues es un instrumento que los ayuda a adquirir conciencia de su entorno para que discutan con sus vecinos los problemas comunes en su localidad. Es un proceso basado en el acercamiento de los ciudadanos al conocimiento de derechos individuales y colectivos que al no ejercerse por falta de información afecta negativamente su calidad de vida. Quienes se empoderan paulatinamente perciben su entorno de forma distinta y observan los problemas que les atañen de una manera crítica con base en derechos exigibles y sustentados (Musitu y Buelga, 2004).

En el proceso de empoderamiento se distinguen tres niveles o ámbitos de construcción. El primero es el individual, donde el principal enfoque es el aprendizaje de habilidades para tomar decisiones y resolver problemas. El segundo es el fortalecimiento de la organización para lograr sus objetivos mediante la creación de nuevos liderazgos, capacitación y gestión de forma progresiva, así como con las evaluaciones propias de toda organización. El tercero es la gestión colectiva que procesa y formula propuestas de la comunidad para la toma de decisiones y genera capacidades acordes con los objetivos (Silva y Martínez, 2004).

Para analizar la participación ciudadana es necesario distinguir niveles, intensidades y capacidades que la acción ciudadana va adquiriendo a través del tiempo. Arnstein (2019) elaboró una tipología con forma de escalera con ocho peldaños para caracterizar el nivel de poder ascendente de la participación ciudadana, donde cada peldaño corresponde a la extensión de poder de los ciudadanos para intervenir y decidir sobre determinado ámbito social y político. Los dos peldaños inferiores se denominan manipulación y terapia, que caracterizan a los niveles de “no participación” ideados muchas veces para sustituir la participación genuina. En los peldaños 3 y 4, denominados informar y consultar, la participación cambia a un nivel de inclusión formal o simbólica en el que se observa el otorgamiento de concesiones superficiales, sin seguimiento ni capacidad de incidir; por lo tanto, no hay garantía de cambiar el *statu quo*. En el peldaño 5, identificado como apaciguamiento, quienes no tienen el poder pueden intervenir y proponer sin tener asegurado el cumplimiento, pues los poseedores del poder conservan el derecho a decidir. En conjunto, los peldaños 3, 4 y 5 representan prácticas que proporcionan pequeñas concesiones a grupos minoritarios con el fin de mostrar que quienes ejercen el poder incorporan a las colectividades excluidas y son capaces de compartir con ellas su quehacer, pero en realidad son simbólicas (grados de *tokenismo*).

En los tres peldaños siguientes ya existen grados de poder ciudadano, pues se observa una creciente demanda de intervenir en las decisiones. En el peldaño 6 se forman asociaciones con capacidad de organización para negociar y decidir sobre cuestiones de la comunidad. El poder se redistribuye mediante la negociación entre ciudadanos y gobernantes, con acuerdos para compartir la planeación, las decisiones y las responsabilidades usando estructuras o instancias formales de participación. El peldaño 7 se caracteriza por el predominio de los ciudadanos en la toma de decisiones y la adjudicación de responsabilidades, tanto en las instancias de participación como en la planeación e implementación de programas u obras

en un territorio. En el peldaño 8 los ciudadanos adquieren el control de los procesos participativos y de gestión, condición que garantiza que los participantes o los residentes de una comunidad pueden gobernar un programa o una institución y son capaces de negociar las condiciones bajo las cuales autoridades o corporaciones inciden o cambian algún aspecto de los proyectos controlados por los ciudadanos organizados (Arns-tein, 2019).

Esta propuesta analítica, sin duda, contribuye a una aproximación más precisa al fenómeno del empoderamiento en el presupuesto participativo, pues permite identificar y comprender los grados e intensidades de la acción ciudadana, así como los mecanismos sociopolíticos que limitan o estimulan la participación y el consecuente empoderamiento o no de los ciudadanos.

METODOLOGÍA

Este es un estudio de caso (Yin, 2003) que examina en forma comprehensiva (Harrison *et al.*, 2017) cinco proyectos barriales seleccionados entre todos los presentados y aprobados en el ejercicio de presupuesto participativo en 2017 en la Ciudad de México. Se incluye su complejidad y las particularidades (Stake, 1995) de su contexto urbano y político, buscando similitudes (Sartori, 1994) en torno a procesos de empoderamiento ciudadano. Cuatro de los proyectos fueron premiados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), mientras que el quinto proyecto fue seleccionado por nosotros debido a su trascendencia.

Al realizar este estudio de casos múltiples (Yin, 2003; Coller, 2000) se usaron métodos mixtos (Creswell y Plano, 2018), con énfasis cualitativo. Estadísticamente se demuestra el reducido nivel de participación de los ciudadanos en las distintas fases del programa del PP. Asimismo, se establece un elevado nivel de recurrencia de proyectos comunes en toda la ciudad entre los años 2011 y 2019, que se considera evidencia de in-

tervención gubernamental para “sugerir” proyectos específicos en detrimento de una reflexión propia en colonias, pueblos y barrios. Entre los escasos proyectos surgidos de iniciativas vecinales, el IEDF premió en 2017 a uno por delegación a partir de siete categorías analíticas: *a)* continuidad, *b)* innovación, *c)* replicable, *d)* sustentable, *e)* sostenible, *f)* equitativo/incluyente, y *g)* capaz de estimular la cohesión social. De ellos pudimos establecer contacto estable con cuatro. El quinto lo conocimos por referencias y conservamos comunicación continua.

Entre los métodos cualitativos destacan la observación directa de las obras mediante recorridos y entrevistas semiestructuradas realizadas a dirigentes de comités vecinales (Saunders *et al.*, 2018; Hennink, Kaiser y Marconi, 2016), dándose seguimiento a los cinco proyectos entre 2017 y 2021. El cuadro 1 sistematiza las trece entrevistas realizadas. En ese lapso se hicieron diez visitas guiadas a los lugares donde se implantaron los proyectos, buscándose constatar directamente la existencia de rasgos de empoderamiento. Para establecer niveles de participación ciudadana y procesos de empoderamiento se usó la metodología creada por Arnstein (2019).

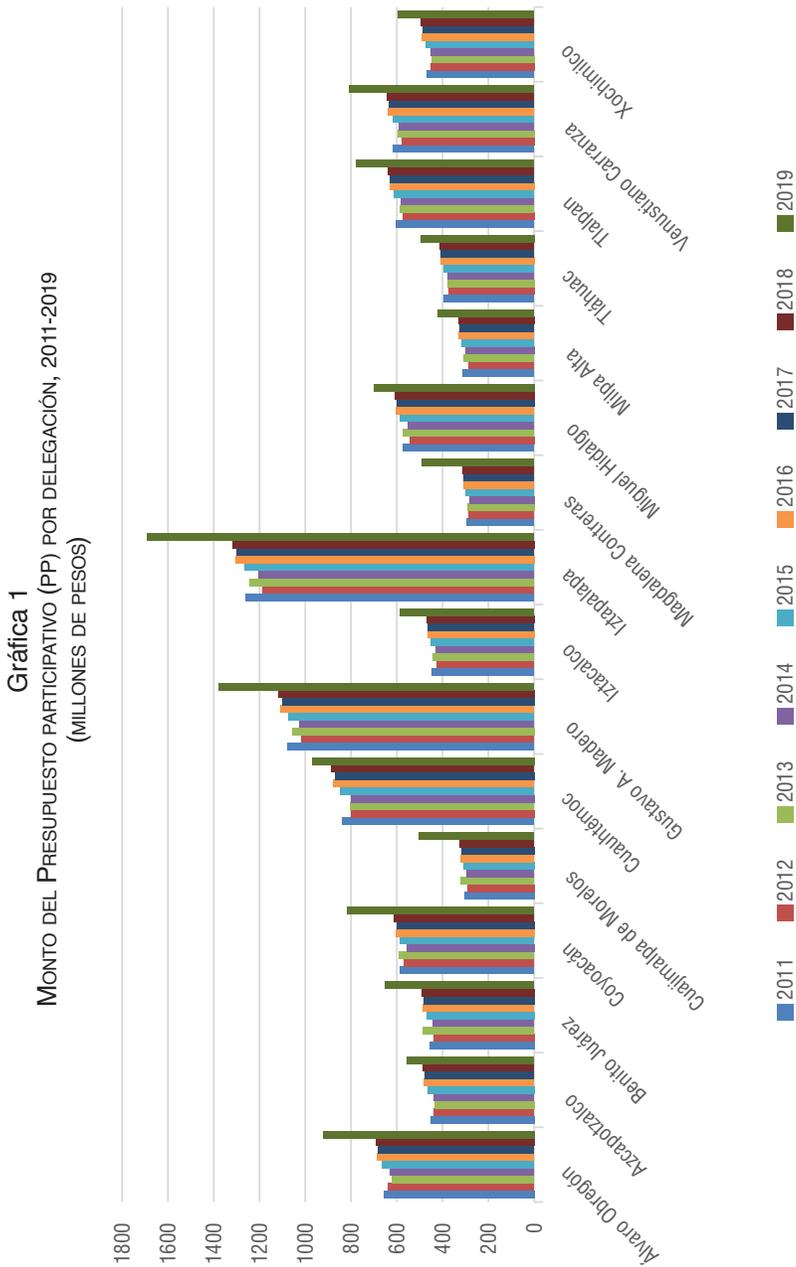
Cuadro 1
SISTEMATIZACIÓN DE ENTREVISTAS
Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS SELECCIONADOS

Entrevistado	Fechas		
Francisco Servín	• 19 de julio de 2017	• 8 de julio de 2019	• 14 de agosto de 2021
Israel Jaimes y Laura Pérez	• 29 de julio de 2017	• 29 de julio de 2021	• 30 de julio de 2021
José Alberto Arteaga	• 31 de julio de 2017	• 6 de agosto de 2021	
Karen Ortiz	• 17 julio de 2017	• 11 de julio de 2019	
Marcela Álvarez	• 26 de julio de 2017	• 31 de julio de 2021	
Jorge Chapon	• 29 de julio de 2021		

Fuente: Elaboración propia.

En 2017 se hicieron cinco entrevistas semiestructuradas con los ciudadanos promotores y cinco recorridos con los que se obtuvo un panorama para confirmar, en algunos de ellos, procesos de empoderamiento ubicados en los peldaños 6 y probablemente 7. En 2019 se realizaron dos entrevistas y dos recorridos en estos mismos lugares. En 2021 dos entrevistas más y dos recorridos. En agosto de 2021 volvimos a establecer contacto con los antiguos dirigentes de los comités vecinales y los entrevistamos nuevamente. En esta tercera ronda se efectuaron en total seis entrevistas semiestructuradas y tres recorridos, que confirmaron las ideas centrales y aportaron nuevos datos que enriquecieron nuestra perspectiva.

Durante las entrevistas, cada una de las cuales duró en promedio dos horas, y en los recorridos por las colonias, se privilegió el análisis de tres aristas. La primera consistió en examinar el modelo del proyecto y las principales características del diseño, preguntándonos sobre el discernimiento de lo establecido en la convocatoria; el tipo de soporte técnico del que pudo disponer el grupo promotor; las alternativas discutidas por los vecinos para el problema elegido; el nivel de colaboración que los residentes tuvieron hacia el proyecto; asimismo, se indagó sobre la intervención de otros agentes sociales o políticos que respaldaron la propuesta. La segunda se refiere a un ejercicio etnográfico realizado en los recorridos para caracterizar el entorno de cada colonia, documentándose las demandas de los pobladores e identificándose rasgos específicos de cada territorio. La tercera arista consistió en observar y caracterizar las relaciones establecidas entre los representantes de los comités vecinales con la delegación respecto del proyecto aprobado. Finalmente, se realizó un análisis documental de las convocatorias y los resultados del concurso de reconocimiento a las buenas prácticas. En 2019 y 2021 se realizaron las entrevistas y recorridos ya comentados anteriormente.



Fuente: Elaborado con datos de Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO POR DELEGACIÓN, NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS Y TIPO DE PROYECTOS

Es importante examinar el comportamiento del gasto asignado al PP en cada demarcación durante el periodo de estudio, previo a la reforma. La gráfica 1 muestra los distintos montos por delegación, de manera que la asignación por colonia y pueblo no puede ser similar (Aretia, 2020). Esto es relevante, al considerar las distintas condiciones de cada colonia, pueblo o barrio en la cobertura y calidad de los servicios urbanos básicos como agua potable, alumbrado, pavimentación o drenaje.

En cuanto al nivel de involucramiento de la población, dos indicadores ayudan a establecer una aproximación. El primero se refiere a los ciudadanos que en forma individual o colectivamente reflexionan sobre un problema de su entorno inmediato, revisan las bases de participación establecidas por el IEDF, lo integran en un proyecto, lo presentan, y éste obtiene un dictamen favorable en la evaluación que realizan las delegaciones, en requisitos físicos, técnicos, financieros y legales (IEDF, 2015) para pasar a la fase de votación. El cuadro 2 muestra altibajos en el número de propuestas en las 1793 colonias, barrios y pueblos. Empero, el promedio oculta una asimetría, pues en algunos casos se inscriben seis o siete, mientras que en otros sólo una. En todo el periodo las propuestas son pocas.

El segundo indicador de involucramiento de la población es el porcentaje de ciudadanos que votaron para seleccionar al proyecto ganador. Como parte del proceso, se realiza una Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo para elegir entre los proyectos que tuvieron dictamen aprobatorio de las delegaciones. Sin embargo, la respuesta ciudadana ha sido muy limitada. El cuadro 3 es la evidencia del muy bajo nivel de participación en la votación de proyectos, ya que en cuatro de los cinco ejercicios realizados el promedio de votantes fue del 2 por ciento. En siete de los ejercicios no llegó al 4 por ciento y sólo en dos años rebasó el 10 por ciento; quizás

por iniciar la votación vía internet, en el primero, y por coincidir con la elección de comités vecinales, en el segundo.

Cuadro 2
PROPUESTAS APROBADAS Y PROMEDIOS DE PROYECTOS
POR UNIDAD TERRITORIAL EN EL PP, 2011-2019, CDMX

Año	Número de propuestas	Promedio de proyectos por colonia, barrio o pueblo
2011	6,330	3.6
2012	4,656	2.6
2013	4,685	2.6
2014	6,059	3.4
2015	5,292	2.9
2016	9,242	5.1
2017	12,230	6.8
2018	14,093	7.8
2019	10,833	6.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Maldonado (2020) e IEDF.

Cuadro 3
VOTACIÓN EN EL PP EN LA CDMX, 2011-2019
(PORCENTAJES)

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Electores	142,482	140,353	147,737	876,706	188,764	277,004	764,589	290,614	248,158
% participación	1.94%	1.91%	2%	11.96%	2.57%	3.77%	10.84%	3.96%	3.38%

Fuente: Elaboración propia con datos de Maldonado (2020) e IEDF.

Existen tres ángulos de controversia en el proceso del presupuesto participativo en la Ciudad de México relacionados con el nivel de empoderamiento ciudadano. El primero se refiere a la escasa participación de los ciudadanos en la etapa en que se presentan proyectos, pero también en la reducida votación con que se define la propuesta ganadora en cada una de las unidades territoriales. Probablemente, la explicación radica en alguna de las siguientes causas: desconocimiento del pro-

grama, falta de interés, escaso conocimiento del entorno vecinal para meditar en proyectos, falta de formación técnica para plantearlos; en suma, falta de apropiación del programa.

El segundo se relaciona con la persistencia de prácticas clientelares y corporativas que continúan realizando las delegaciones, documentadas en varias investigaciones (Tejera, 2015; Tejera y Rodríguez, 2012), que consisten en una serie de pasos sucesivos: asesorar proyectos de interés del gobierno delegacional en turno; regatear las propuestas de ciudadanos opositores, simpatizantes o afiliados a otros partidos, miembros de organizaciones sociales no aliadas o proyectos que no interesan al gobierno local; favorecer la aprobación de los proyectos afines en el dictamen; de entre las propuestas seleccionadas para ser votadas, difundir las afines y apoyar con propaganda; y, finalmente, invitando a votar por ellas a los beneficiarios de programas sociales, a través de visitas o llamadas telefónicas de miembros de los comités vecinales o de militantes del partido gobernante. El tercero tiene que ver con la escasa vigilancia que los ciudadanos realizan, ya sea mediante los comités vecinales, individualmente o a través de las asociaciones civiles, del cumplimiento cabal de los proyectos, comúnmente asignados a empresas privadas, que por falta de supervisión, transparencia y rendición de cuentas suelen ejecutar trabajos incompletos o no cubren totalmente los requerimientos técnicos del proyecto.

En conjunto, estos tres ángulos influyen sustantivamente en que los proyectos favorecidos por los delegados o el partido gobernante en cada demarcación sean aprobados para realizar obras de servicios básicos que en su mayoría esos gobiernos ya están obligados a otorgar a la población, siguiendo prioridades definidas por el propio gobierno central, y escasamente se llegan a aprobar proyectos que respondan a necesidades definidas libremente en las colonias y pueblos. Los tres problemas expuestos reflejan una limitada vida ciudadana, una débil participación ciudadana y una baja densidad organizativa de la sociedad civil. Esto sugiere que los procesos de empoderamiento ciudadano son muy limitados

en la Ciudad de México. En la mayor parte de los ejercicios del PP, de los pocos ciudadanos que participan, la mayoría se ubica en los peldaños 3 y 4 de la escalera de Arnstein (2019); excepcionalmente algunos en el peldaño 5. En las experiencias premiadas, los promoventes se ubican en los peldaños 6 y quizás 7, pero ninguno en el 8.

En el cuadro 4 se seleccionaron los tres tipos de proyectos con mayor recurrencia en cada uno de los cinco rubros de la convocatoria para cada año entre 2011 y 2019. Ahí se aprecia cómo en diferentes rubros generales se repiten las solicitudes, como luminarias para la vía pública, colocación o reposición de pavimento o banquetas y guarniciones, juegos infantiles o ejercitadores, lo cual refleja el insuficiente conocimiento de los rubros generales del programa, razón por la que son inscritos en cualquiera de ellos. Así, en 2011, en el rubro de infraestructura urbana, los proyectos de luminarias fueron el 89.3 por ciento del total. Esta concentración indica una grave carencia en un servicio que debería estar mucho mejor atendido por el gobierno de la delegación o por el central. En 2014, un intento de ordenar los proyectos con mayor coherencia motivó la aparición del rubro denominado “Actividades recreativas, deportivas y culturales”, en donde se ubican en los dos últimos años de la serie proyectos como los juegos infantiles, las canchas deportivas o los gimnasios.

La mayor parte de las solicitudes se inscriben en servicios básicos y en dotación de equipo urbano, que en realidad el gobierno debe aportar. Así, cuando los vecinos organizados usan el PP para ese tipo de proyectos, no puede decirse que realizan acciones de empoderamiento, sino que son utilizados para fingir que opinan y deciden (Arnstein, 2019). Según la escalera de participación propuesta por Sherry Arnstein (2019), estas acciones se ubican en los peldaños 3 y 4 con una participación formal; algún proyecto podría ser clasificado en el peldaño 5, donde el ciudadano no dispone de instrumentos reales para decidir, por lo que la autoridad puede presumir de incluirlo, pero lo mantiene como elemento decorativo.

Cuadro 4
PROYECTOS CON MAYOR RECURRENCIA EN LOS PP DE LA CDMX, 2011-2019
(RUBRO GENERAL Y CONCEPTO ESPECÍFICO)

Rubro/año	2011		2012		2013		2014	
	Concepto específico	%	Concepto específico	%	Concepto específico	%	Concepto específico	%
	Juegos infantiles	56.9	Juegos infantiles	39	Juegos infantiles	31	Juegos infantiles	24.4
Equipamiento	Gimnasios	3.5	Rehabilitar espacios públicos	22.5	Gimnasios	25.3	Gimnasios	23
	Canchas	27	Gimnasios	12.7	Banquetas y guarniciones	8	Camión de basura	5.6
	Luminarias	89.3	Rehabilitar inmuebles	29.3	Banquetas y guarniciones	25.5	Banquetas y guarniciones	24.5
Infraestructura urbana	Construir muros	0.83	Mobiliario en espacios públicos	16.4	Pavimentación	18.3	Pavimentación	13.1
			Recuperar espacios públicos	8	Rehabilitar espacios públicos	9.2	Luminarias	5.7
Actividades recreativas, deportivas y culturales	No aplica		No aplica		No aplica		Gimnasios	25.3
	No aplica		No aplica		No aplica		Juegos infantiles	19.8
	No aplica		No aplica		No aplica		Canchas	8.9
Obras y servicios	Rehabilitación/mantenimiento	32	Banquetas	32.1	Banquetas y guarniciones	20	Banquetas y guarniciones	19
	Banquetas	25.4	Pavimentación	13.5	Pavimentación	10.9	Pavimentación	8.7
	Pavimentación	19.6	Rampas y accesos peatonales	4.2	Mantener espacios públicos	8.4	Rehabilitar espacios públicos	5.1
	Luminarias	36.8	Luminarias	34	Luminarias	41.5	Luminarias	46
Prevención del delito	Patrullas	29	Patrullas	18.4	Alarmas vecinales	10.9	Alarmas vecinales	15
	Módulo de vigilancia	18.2	Motopatrullas	7.2	Cámaras	7.4	Cámaras	5

2015		2016		2017		2018		2019	
Concepto específico	%								
Camión de basura	27.8	Juegos infantiles	12.6	Juegos infantiles	26.5	Calentadores solares	16.5	Calentadores solares	24.9
Juegos infantiles	13.3	Gimnasios	11.1	Gimnasios	15.8	Gimnasios	8.8	Tinacos	10.5
Gimnasios	12.4	Tinacos	10.6	Calentadores solares	13.1	Luminarias	8.6	Luminarias	7.3
Banquetas y guarniciones	19.5	Banquetas y guarniciones	14.3	Luminarias	15.9	Luminarias	15.9	Luminarias	18.4
Luminarias	10	Luminarias	8.4	Banquetas	15.2	Banquetas	7.7	Banquetas y guarniciones	9
Pavimentación	6	Pavimentación	5.5	Pavimentación	9.5	Pavimentación	4.4	Pavimentación	8.2
Juegos infantiles	18.4	Gimnasios	10.1	Gimnasios	35	Juegos infantiles	29.9	Cancha de futbol	31.1
Gimnasios	15.4	Talleres	6.8	Talleres	18.4	Gimnasios	27.1	Juegos infantiles	44
Canchas	13.1	Juegos infantiles	11.5	Canchas	23.2	Talleres	17.4	Talleres	14.3
Banquetas y guarniciones	17.5	Banquetas y guarniciones	17.5	Pavimentación	13.3	Pavimentación	14.8	Pavimentación	16.4
Pavimentación	7	Pavimentación	10.3	Banquetas y guarniciones	8.1	Banquetas y guarniciones	10.9	Banquetas y guarniciones	12.5
Pintura	5	Drenaje	3.6	Drenaje	5.3	Luminarias	7.2	Drenaje y alcantarillado	10.8
Luminarias	21.9	Luminarias	17	Luminarias	30.1	Alarmas	9.9	Cámaras	40.5
Alarmas vecinales	18.9	Alarmas vecinales	14	Alarmas vecinales	14.3	Luminarias	27.9	Luminarias	37
Iluminación	8.4	Cámaras	7.9	Cámaras	8.9	Cámaras	9.1	Alarmas	2.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Maldonado (2020) e IEDF.

RESULTADOS. HACIA EL EMPODERAMIENTO CIUDADANO EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En la convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2016, el IEDF estableció que los proyectos ganadores en el ejercicio 2017 automáticamente estarían considerados para participar en la Convocatoria del Reconocimiento a las Buenas Prácticas del Presupuesto Participativo 2017 (IEDF, 2016a), e indicaba seis criterios de premiación: *a) innovador*, aquellos proyectos que “...resuelvan una problemática o satisfagan una necesidad en forma creativa y diferente”; *b) replicables*, los que “...sirvan como modelo para aplicar en otras colonias o pueblos originarios de la Ciudad de México”; *c) sustentables*, aquellos que “...presenten un equilibrio entre la resolución del problema y los recursos naturales del entorno, y que impulsen acciones para utilizar o generar energías limpias así como la protección al medio ambiente”; *d) sostenibles*: los proyectos que “...tengan condiciones de conservarse o reproducirse por sus propias características, sin necesidad de intervención o apoyo externo”; *e) equitativos e incluyentes*, los que “...prevean en todo momento el respeto a los derechos humanos, la inclusión de las personas en condición de vulnerabilidad y la igualdad de género”; *f)* “También se considerarán los proyectos que incentiven la *cohesión social*, es decir, que abarquen dos o más colonias o pueblos originarios, y que además de esta característica, cumplan con algunas de las señaladas en el numeral anterior” (IEDF, 2016b).

El IEDF premió quince proyectos, que se muestran en el cuadro 5, cuyo enfoque se aparta de los casos examinados previamente, pues responden mucho más a demandas puntuales de los pueblos, colonias y unidades habitacionales.

Cuadro 5
GANADORES DEL RECONOCIMIENTO A LAS
BUENAS PRÁCTICAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, 2017

Delegación	Proyecto	Colonia
Álvaro Obregón	Centro Interactivo Equipamiento, 2ª Etapa	Ave Real
Azcapotzalco	Calentadores Solares, Medio Ambiente	Santo Domingo (Pueblo)
Benito Juárez	Balazamiento y Termoplástico	Residencial Emperadores
Coyoacán	Ambiente Digno para Todos	Carmen Serdán
Cuauhtémoc	Vamos de Pintura en tu Casa	Obrera III
Cuajimalpa	Adquisición de Mobiliario para la Casa de Adulto Mayor	Palo Alto
Gustavo A. Madero	Descanso Adulto Mayor	San Juan de Aragón, 3ª Sección, Unidad Habitacional
Iztacalco	Agua Limpia en San Miguel	San Miguel (barrio)
Iztapalapa	Rehabilitación y Recuperación de la Biblioteca "Héctor Marcovich" con Aula Virtual y Adaptación para Cocina	Carmen Serdán (Unidad Habitacional)
La Magdalena Contreras	Agua Caliente para Todos	Las Palmas
Miguel Hidalgo	"Barranca Barrilaco". Terminación de Andadores	Lomas de Chapultepec
Milpa Alta	Declarado desierto de acuerdo con la valoración del dictaminador	
Tláhuac	Equipamiento de Espacios Públicos	Villa Centroamericana
Tlalpan	Captador de Agua para Toda la Colonia	Tepetlica El Alto
Venustiano Carranza	Huertos sustentables	Álvaro Obregón
Xochimilco	Huertos en tu Casa	Olivar Santa María

Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/images/banners/CCPPBP2017.pdf>>.

En cuatro² de los proyectos ganadores se entrevistó a diversos integrantes de las agrupaciones responsables. A esa lista se anexó uno más, que curiosamente no fue premiado a pesar de que representa una clara idea de empoderamiento.

En la necesidad de recuperar espacios públicos para la recreación convergen dos completamente distintas colonias que colindan con barrancas. Una en Álvaro Obregón, la colonia popular Ave Real, que originalmente careció de apoyo técnico, pero lo obtuvo tras ser seleccionada en la votación.³ La otra, en Miguel Hidalgo, es la colonia residencial Lomas de Chapultepec, cuya propuesta contó con sólido apoyo de profesionistas desde el principio.⁴ Las propuestas contrastan: continuar la construcción de un centro interactivo para la convivencia familiar de uso masivo, en el primer caso, y construir andadores para preservar un área natural, parque semiprivado, en el segundo.

En la colonia Ave Real el proyecto obtuvo recursos del PP por cuatro años para realizar etapas sucesivas en las que se construyó una cancha de fútbol rápido y se instalaron juegos infantiles, quedando pendiente construir salones de usos múltiples. Ahí acuden masivamente vecinos a torneos de fútbol o a actividades infantiles. El proyecto sigue funcionando, pero requiere mantenimiento.

En la colonia Lomas de Chapultepec la idea surgió en 2010 durante la cuarentena de la pandemia de AH1N1, una variante de la influenza, causante de la gripe. Las Barrancas de Barrilaco es un área con decreto de valor ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en 2003 con una extensión de veintisiete hectáreas sin programa de manejo ambiental, en donde se rehabilitaron senderos.

² En 2017 se realizaron las entrevistas y recorridos en el proyecto “Huertos en tu Casa en Xochimilco”, pero en 2021 no fue posible restablecer el contacto. El semáforo rojo de la Covid-19 impidió visitar la colonia para buscar a los líderes, cuyos datos cambiaron.

³ Entrevistas con la representante vecinal Karen Ortiz, el 17 julio de 2017 y el 11 de julio de 2019.

⁴ Entrevistas con la presidenta del Comité Vecinal, Marcela Álvarez, el 26 de julio de 2017 y el 31 de julio de 2021.

Con apoyo del Centro Mexicano Pro Bono, integrado entre otros profesionistas por abogados y biólogos, han ganado nueve veces el PP de la colonia (excepto en 2014). Han obtenido recursos federales para rehabilitar y constituido un fondo legal para litigar invasiones, apoyo del gobierno de la Ciudad de México vía Bosque de Chapultepec para podar árboles y contenedores para heces fecales con la alcaldía Miguel Hidalgo. Crearon un *chat* con 142 usuarios para reportar problemas.⁵ Existe un liderazgo con respaldo vecinal que ha sido permanente.

La atención a la problemática del abasto de agua potable fue la propuesta premiada en la colonia Tepetlica El Alto, en Tlalpan. Por ser un asentamiento irregular no se podía solicitar conexión a la red de agua potable ni otros servicios básicos; ante ello, el abasto era una vez por semana por medio de camiones cisterna (pipas). La solución consistió en la instalación de dieciocho captadores de agua de lluvia en viviendas sorteadas. Como el monto de PP fue insuficiente en 2017, se acordó repetir el proyecto durante cuatro años para dotar a todas las viviendas de esta ecotecnia. Sin embargo, en 2018 el proyecto que ganó la votación fue instalar por sorteo sesenta y ocho motobombas de medio caballo de potencia para subir el agua al tinaco de las casas, que resultaron ser muy caras, con instalación incompleta y de mala calidad. En 2019 se rifaron veintiocho calentadores solares de agua. En 2020 no hubo proyecto por pandemia de Covid-19, y en 2021 se instalaron lámparas de fachada. Hay nuevos dirigentes que están apoyados por los de 2017 y a las reuniones acuden muchos vecinos.⁶

Las necesidades culturales se expresaron en el proyecto de la colonia Obrera III, barrio popular en la delegación Cuauhtémoc, donde el muralista José Alberto Arteaga obtuvo consenso para implantar un taller de pintura y dibujo dirigido a infantes y adultos, así como para la creación colectiva de tres murales como instrumento para fortalecer el tejido social, la

⁵ Entrevista con Jorge Chappon, residente de la colonia, el 29 de julio de 2021.

⁶ Entrevistas con Israel Jaimes, representante vecinal, el 29 de julio de 2017 y el 29 de julio de 2021. Entrevista con la señora Laura Pérez, el 30 de julio de 2021.

identidad barrial y mejorar la imagen al disminuir los grafitis en la colonia. Con veinte talleres para 278 alumnos, simultáneamente impartidos por cinco profesores, se buscó alejar a los jóvenes de la delincuencia y la drogadicción: se enseñaba el dibujo del cuerpo humano, teoría del color, armar un cuadro, elaborar un mural, perspectiva, traslado de imágenes de papel a un muro. Otro objetivo fue aprender a respetar la propiedad privada y a no contaminar visualmente. El monto del PP sólo alcanzó para comprar insumos como pintura acrílica, acuarelas, lápices, carbón, papel y pinceles. Realizaron una exposición, ampliamente documentada con fotos y videos, de los trabajos individuales. Un grupo de ochenta y siete vecinos en dos autobuses rentados fueron al Palacio de Bellas Artes a una charla exclusiva y recorrido en salas. La delegación creía que el ganador era un pintor de brocha gorda y le pidió una fianza de 120 000 pesos como proveedor del gobierno para entregar los recursos del PP, que el muralista abonó. Intervino la Secretaría de Desarrollo Social y el jefe de gobierno para agilizar los trámites. El recurso se entregó al finalizar el año.⁷ Fue un liderazgo efímero.

Una iniciativa relevante, que ha buscado involucrar a los ciudadanos en las atribuciones gubernamentales, es el proyecto de veintiséis colonias de la delegación Miguel Hidalgo encabezadas por la colonia Granada,⁸ que sumaron su presupuesto y tenacidad en una propuesta de plan parcial como medida para ordenar el crecimiento inmobiliario frente a la amenaza que representaba el Plan Maestro Nuevo Polanco, que en términos concretos implicaba la construcción de edificios de dieciocho pisos en varias manzanas completas de antiguas viviendas unifamiliares, que provocan disminución en agua potable, saturación de drenaje, apagones por sobrecarga de la red eléctrica, congestión vial y en lugares de es-

⁷ Entrevistas con el muralista José Alberto Arteaga, el 31 de julio de 2017 y el 6 de agosto de 2021.

⁸ Entrevistas con Francisco Servín, dirigente del Comité Vecinal, el 19 de julio de 2017, el 8 de julio de 2019 y el 14 de agosto de 2021.

tacionamiento, encarecimiento del impuesto predial, aumento en densidad poblacional con la llegada de nuevos residentes, cuyas necesidades en el espacio público no son canchas de fútbol, sino jardines para pasear mascotas.

Este proyecto, que ha logrado triunfos parciales al evitar la construcción de algunos edificios, postergarlos u obtener recursos de compensación para construir un parque lineal, sin conocer el monto por tratarse de un fideicomiso privado, expresa la determinación de definir el tipo de uso del suelo, así como la clase y el tamaño de los edificios, regulando la densidad poblacional en un área de creciente terciarización colindante con Polanco. En 2018, la alcaldesa ofreció más recursos a cambio de abandonar el proyecto; cuando se negaron, contrató la asesoría de la ONG Casa y Ciudad,⁹ pero los residentes no se sintieron representados por esa organización.

Ante las presiones, en 2018 aprobaron alarmas vecinales; en 2019 autorizaron veintisiete calentadores solares; en 2020 y 2021, se programó la adquisición de bombas presurizadas para agua potable que no se han entregado. Del grupo vecinal inicial, casi todos se han retirado por cansancio, obtención de empleo en la alcaldía o por discrepancias. A las asambleas acuden pocos de los miles de nuevos vecinos, que podrían cambiar el liderazgo.

Tras las tres rondas de entrevistas y recorridos, el primer aspecto a destacar es que se trata de proyectos emanados de las necesidades específicas de las colonias que han logrado consenso o acuerdo mayoritario. Así lo indican su variedad y el tipo de colonia.

En diversa medida, estos proyectos tienen rasgos de innovación, de replicabilidad, de sustentabilidad, de sostenibilidad, de inclusión y son favorecedores de la cohesión social. Quienes los han dirigido tienen niveles diferenciados de formación académica y experiencias variadas de participación, pues sólo algunos de ellos se habían involucrado formalmente en este tipo de actividades. Los integrantes de los proyec-

⁹ Para detalles véase: <<http://www.casayciudad.org.mx/historia.php>>.

tos tienen vínculos con redes vecinales que permitieron sistematizar las propuestas y compartir conocimientos sobre los elementos a incluir así como en su evaluación.

El cuadro 6 sistematiza tales proyectos con base en las categorías definidas por el IEDF, permeadas por la visión retrospectiva que ahora tenemos. Un rasgo de estas propuestas es que no se circunscriben a paliar la carencia de servicios urbanos, que debe proporcionar el gobierno, sino que se dirigen a proporcionar equipo urbano, construir espacios, generar acciones para favorecer la cohesión social, la inclusión y la sustentabilidad.

El nivel en que inciden en sus territorios es diferente porque también lo son el tipo de recursos de que pueden disponer y el monto del presupuesto asignado. En consecuencia, también es distinto el nivel de cumplimiento de sus metas y el impacto del proyecto. Sin embargo, todos coinciden en que los participantes adquieren capacidades que posibilitan su acceso a la variada información del programa del PP, además de para procesarla e interpretarla críticamente a la luz de los fines de sus propuestas. A la par, en el transcurso de las continuas negociaciones, desde el inicio del proyecto hasta su conclusión y eventual continuidad, los copartícipes en estas lides van adquiriendo experiencia en el rubro, herramienta indispensable para superar obstáculos, construir acuerdos y abrir espacios de colaboración. Otro elemento que genera pautas de empoderamiento es que la transparencia y la rendición de cuentas se van incorporando como aspectos necesarios para obtener credibilidad y legitimidad ante sus conciudadanos y la autoridad gubernamental.

En todos los casos analizados la participación ciudadana de los agentes activos y quienes se apropian de los proyectos rebasa los momentos iniciales en la escala de la participación de Arnstein (2019), es decir, supera los niveles de información, consulta, inclusión formal o simbólica y de concesiones. Se advierte una participación con diferentes grados de poder ciudadano –podríamos decir que se aprecian atributos de

Cuadro 6
PROYECTOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
CON RASGOS DE EMPODERAMIENTO CIUDADANO

Proyecto	Delegación/ colonia	Tipo de colonia	Continuidad	Innovación	Replicable	Sustentable	Sostenible	Equitativo/ Cohesión incluyente social
Centro Interactivo Equipamiento, 2ª etapa	Ávaro Obregón/ Ave Real	Consolidada	4 años	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
"Barranca Barrilaco", Terminación de Andadores	Miguel Hidalgo/ Lomas de Chapultepec	Residencial	8 años	Sí	Sí	No	Sí	No
Captador de Agua de Lluvia para Toda la Colonia Tepetlica El Alto	Tlalpan/ Tepetlica El Alto	Irregular	No, otros programas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Vámonos de Pintura en tu Casa	Cuauhtémoc/ Obrera III	Consolidada	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
"Plan Parcial"	Miguel Hidalgo/ 26 colonias	Consolidada	Sí, 3 años	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

*No premiado.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas con los promotores de cada proyecto.

empoderamiento— puesto que se observa una creciente influencia en la toma de decisiones, que a algunos los ubica en el peldaño 6 de la escalera.

La experiencia del centro interactivo en la colonia Ave Real fue efímera a pesar de su continuidad por cuatro años. No hay nuevo liderazgo, tampoco aprendizajes grupales para diseñar, promover y gestionar nuevos proyectos (peldaño 5). En Lomas de Chapultepec, la promotora tiene respaldo vecinal, conocimiento de instrumentos vinculantes, de procedimientos, asesoría especializada para los andadores en la barranca. Su gestión logró involucrar a autoridades de la alcaldía, del gobierno de la ciudad y del federal. Empero, faltan nuevos dirigentes (peldaño 6). En Tepetlica El Alto no se pudo cumplir con la continuidad del primer proyecto, pero lograron ser reconocidos como colonia, pese a la reforma en la Ley de Participación Ciudadana que margina a las colonias irregulares. Fortalecieron la agrupación y formaron nuevos dirigentes que hablan y exigen con seguridad a las autoridades,¹⁰ conocen dónde hacer trámites y generan nuevos proyectos por consenso, mientras tramitan la regularización urbana (peldaño 6).

En la colonia Obrera III, aunque el liderazgo fue individual, pues no existe un grupo que encabece nuevas iniciativas, encontraron la forma de solventar todos los obstáculos, logrando que intercedieran altos funcionarios e incluso el jefe de gobierno para realizar un proyecto radicalmente diferente, que no es una obra pública ni obtener un servicio. Entre los residentes dejó enseñanzas valiosas en lo artístico y fomentó la cohesión social. En el procedimiento del PP obligó a una reflexión que fue incorporada en la reciente reforma: hoy día por decisión de los actuales comités de participación ciudadana es posible entregar recursos a un promotor y no sólo a una empresa (peldaño 6, con intento de subir al peldaño 7).

¹⁰ El 29 de julio pudimos escuchar un diálogo telefónico con representantes del IECM (antes IEDF).

En la asociación de veintiséis colonias, en su mejor momento, la intención de elaborar un plan parcial para enfrentar al capital inmobiliario probablemente representa el proyecto más avezado, al disputar el poder de decidir sobre el futuro de colonias populares amenazadas con ser sustituidas por un proceso de gentrificación (peldaño 6, con intento de subir al peldaño 7).

CONCLUSIONES

En México, las reiteradas noticias sobre corrupción, limitada eficiencia de las políticas públicas, escasa transparencia y rendición de cuentas, ausencia de criterios de imparcialidad en el ejercicio de la función pública, diseño e implementación de acciones y políticas que no atienden las necesidades definidas por la propia población, tienen su correlato en el bajo nivel de participación y ejercicio ciudadano. Los mexicanos no hemos sido educados para ejercer derechos ni para cumplir obligaciones, lo cual permite a los gobiernos actuar con mayor libertad, en una lógica que restringe el desarrollo social y deteriora el funcionamiento del incipiente sistema democrático del país. Por ello, es necesario involucrar a la sociedad en los asuntos de la administración pública, especialmente los vinculados con el bienestar de la población en el nivel local.

La participación ciudadana es un proceso y aspiración que se constituye paso a paso. En la Ciudad de México, una excelente oportunidad de ampliación e intensificación del quehacer cívico es el programa del presupuesto participativo que, a pesar de ejercer sólo un pequeño porcentaje del gasto disponible en las alcaldías, permite propiciar el empoderamiento ciudadano. Este programa puede implantarse con facilidad en muchos municipios a lo largo y ancho del país.

El presupuesto participativo representa un mecanismo que habilita la intervención ciudadana en el mejoramiento de las comunidades locales con diferentes formas y niveles de com-

promiso. El ciudadano puede tener un espacio en cada momento del trayecto: al discutir con los vecinos propuestas necesarias y viables; buscar información para la elaboración del proyecto; solicitar presupuestos para una propuesta o idea a realizar; apoyar en la elaboración de la propuesta técnica o realizar los múltiples trámites en las diferentes fases. Previamente a la votación puede ser un difusor y promotor de la consulta correspondiente. Un momento central del proceso es el voto libre por alguna de las propuestas. Ahora bien, la participación no termina con la elección de la propuesta; en la etapa de ejecución se requiere la intervención de vecinos para asegurar que se realice conforme a lo aprobado. Al terminar el proyecto la difusión vuelve a ser importante, pero también el cuidado de lo que se hizo.

Hemos mostrado, comprobando los resultados de estudios previos, que la cantidad de ciudadanos que intervienen en cada etapa es muy limitada, y además, se reduce en la inmensa mayoría de los casos a un acto simbólico (Arnstein, 2019), de poca trascendencia en el entorno inmediato de los involucrados y en la gestión de un programa creado para los ciudadanos. Según la exploración en que se basa la selección de casos excepcionales en los que existen procesos de participación ciudadana de trascendencia, esto ocurre en una de cada trescientas sesenta colonias, pueblos o barrios.

Evidentemente, los principales actores de los cinco proyectos examinados son diferentes en el estrato social de procedencia, en sus simpatías, filias o fobias políticas, en su educación formal y en tener o carecer de experiencias asociativas previas. Empero, a todos los acerca el propósito compartido de colaborar en la mejora del lugar en que viven y empeñan en ello su creatividad y compromiso. Tienen coincidencia en identificar como móvil de su intervención la existencia de un problema local que puede resolverse con la colaboración vecinal organizada. También han comprendido cabalmente que el PP no debe considerarse uno de los componentes del gasto corriente de las alcaldías, sino que es de los

vecinos y a ellos corresponde ejercerlo. Del mismo modo, han entendido que el PP proviene de los impuestos y que al ser asignado a esa unidad territorial los vecinos pueden definir el proyecto más adecuado a sus necesidades específicas. Ellos han visto al PP como un instrumento que puede favorecer la organización democrática de los vecinos. Muchos de ellos son pioneros, otros más pudieron apoyarse en experiencias previas a las que buscan dar continuidad mediante este mecanismo de participación ciudadana.

Los seis criterios usados por el IEDF (hoy IECM) aportaron una primera aproximación al seleccionar proyectos con rasgos claramente diferenciados, pero resultaron insuficientes para analizar la calidad de la participación en ellos. Al aplicar la escalera de Arnstein (2019) en una segunda y tercera rondas de entrevistas y recorridos por las colonias, percibimos otras características. En general, se puede afirmar que el diseño del presupuesto participativo no permite acceder al nivel máximo de participación ciudadana, toda vez que en las decisiones sobre la convocatoria, tipo de proyectos que pueden inscribirse y su evaluación técnica, los vecinos no intervienen. Tampoco se propicia que se involucren en la ejecución. Aun así, en algunos casos excepcionales la necesidad ha impelido a pequeños grupos de residentes o a un solitario a impulsar proyectos ejemplares.

A partir de este análisis podemos plantear la hipótesis de trabajo de que la limitada participación observada hasta el momento en la actividad ciudadana en torno al presupuesto participativo es resultado, en buena medida, del diseño del marco jurídico institucional que ha proporcionado más facultades a los órganos políticos y administrativos de las delegaciones/alcaldías en las diferentes etapas de dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos seleccionados, lo que opera en menoscabo del empoderamiento ciudadano. Esta proposición puede dar pauta para estudios posteriores que amplíen la mirada sobre la relación entre el funcionamiento del PP y el empoderamiento ciudadano.

En este contexto en donde la formalidad se cumple, pero el ejercicio real suma cada vez mayores dificultades, no ha existido voluntad política de los actores partidarios y gubernamentales para modificar la dinámica real del PP. En vez de eso, se ha fortalecido la lógica clientelar y corporativa, generando descrédito y deslegitimación de este mecanismo ante la ciudadanía. Los contratiempos evidenciados en proyectos como “Vámonos de pintura en tu casa” o el “Plan parcial” revelaron la persistencia de un proceder burocrático poco dispuesto al cambio. Probablemente, la implementación de las reformas de 2019 al presupuesto participativo sea capaz de impulsar la necesaria apropiación de este programa por la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- ARETIA, Pablo (2020). “La distribución del PP en la Ciudad de México. ¿Igualdad o equidad?”, *Revista IAPEM* 107 (septiembre-diciembre): 7-32.
- ARNSTEIN, Sherry R. (2019). “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association* 85 (1): 24-34.
- CABANNES, Yves (2017). “Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow”. En *Another City Is Possible with Participatory Budgeting*, 179-203. Montreal / Nueva York / Londres: Black Rose Books.
- COLLER, Xavier (2000). “Estudios de caso”, *Cuadernos metodológicos* 30. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CONTRERAS, Patricio y Egon Montecinos (2019). “Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación”, *Revista de Ciencias Sociales* 25 (2): 178-191.
- COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación) (2007). *Empoderamiento: conceptos y orientaciones*. Quito, Ecuador. Disponible en: <<https://www.shareweb.ch/site/>

- Poverty-Wellbeing/resources/Archive%20files/Empoderamiento %20-%20Conceptos%20y%20Orientaciones%202007.pdf>. [Consulta: 1 de julio de 2017].
- CRESWELL, John W. y Vicki Plano Clark (2018). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (tercera edición). California: SAGE Publications.
- CUNILL, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- DELGADO, Carlos (2006). *Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal* (tesis de maestría inédita). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana. Disponible en: <<http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014761/014761.pdf>>. [Consulta: 27 de agosto de 2019].
- DE SOUSA, Boaventura (2004). "Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva". En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coordinado por Boaventura de Sousa, 360-344. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- FEDOZZI, Lucciano (1998). "Inovações democráticas na gestão pública: a experiencia do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil)", *Revista Centro de Estudos Sociais Coimbra* 118 (junio): 1-34. Disponible en: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/118.pdf>> [Consulta: 30 de agosto de 2017]
- FIGUEROA, Raúl, Abigail Martínez y Carlos García (2016). "Empoderamiento: unidad de análisis, génesis y marco teórico referencial", *Veredas* 33: 149-167.
- FONT, Joan *et al.* (2010). "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica". En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, compilado por Manuel Canto, 56-104. Ciudad de México: Siglo XXI, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

- GACETA *Oficial de la Ciudad de México* (2019). “Decreto por el que se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expide la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México”. Disponible en: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf>. [Consulta: 18 de septiembre de 2021].
- GARCÍA, María Luisa y Luis Téllez (2018). “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, *Perfiles Latinoamericanos* 26 (52): 1-28.
- GENRO, Tarso (1999). “El presupuesto participativo y la democracia”. En Tarso Genro, *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*, 15-40. Montevideo: Trilce.
- GOLDFRANK, Benjamín (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile* 26 (2): 3-28. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426201>>. [Consulta: 30 de agosto de 2019].
- HABERMAS, Jürgen (1999). *La inclusión del otro*, traducción de Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca. Barcelona: Paidós. Disponible en: <<https://jjsantibanez.files.wordpress.com/2009/09/habermas-jurguen-1999-la-inclusion-del-otro.pdf>>. [Consulta: 19 de octubre de 2019]
- HARRISON, Helena, Melanie Birks, Richard Franklin y Jane E. Mills (2017). “Case Study Research: Foundations and Methodological Orientations”, *Forum: Qualitative Social Research* 18 (1). Disponible en: <<https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/2655/4080>>. [Consulta: 18 de septiembre de 2020].
- HENNINK, Monique, Bonnie Kaiser y Vincent Marconi (2016). “Code Saturation Versus Meaning Saturation: How Many Interviews Are Enough?”, *Qualitative Health Research* 27 (4): 1-18.

- IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2015). “Convocatoria a proponer un proyecto específico para el mejoramiento de su colonia o pueblo, y a participar en la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2016”. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2016/convocatoria.pdf>>.
- IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2016a). “Convocatoria a proponer un proyecto específico para el mejoramiento de su colonia o pueblo, y a participar en la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2017”. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2016/ACU-038-16.pdf>>. [Consulta: 28 de agosto de 2017].
- IEDF (Instituto Electoral del Distrito Federal) (2016b). “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal para participar en el concurso Reconocimiento a las Buenas Prácticas de Presupuesto Participativo 2017”. Disponible en: <<http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2016/ACU-039-16.pdf>>. [Consulta: 28 de agosto de 2017].
- MALDONADO, José G. (2020). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2011-2015: ¿un ejercicio de empoderamiento ciudadano?* (tesis de maestría inédita). Ciudad de México: IPN-Ciecas. Disponible en: <<https://tesis.ipn.mx/handle/123456789/28020>>.
- MÉNDEZ, Benjamín y Ana Laura Salguero (2019). “Mexico City’s Boroughs: Not Yet Local Governments”, *Revista de Direito da Cidade* 11 (4): 57-83. Disponible en: <<https://doi.org/10.12957/rdc.2019.46980>>. [Consulta: 31 de agosto de 2021].
- MORALES, Roberto (2004). “Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal”. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I.*, coordinado por Alicia Zicardi. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (ISS-UNAM).

- MUSITU, Gonzalo y Sofía Buelga (2004). “Desarrollo comunitario y potenciación”. En *Introducción a la psicología comunitaria*, editado por G. Musitu, J. Herrero, L. Cantera y M. Montenegro, 167-195. Barcelona: UOC.
- PATEMAN, Carole (2012). “APSA Presidential Address: Participatory Democracy Revisited”, *Perspectives on Politics* 10 (1): 7-19. Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/23327060>>. [Consulta: 28 de octubre de 2017].
- RICHTER, Ulrich (2017). *De la protesta a la participación ciudadana*. Ciudad de México: Océano.
- ROWLANDS, Jo (1995). “Empowerment Examined”, *Development in Practice* 5: 101-107. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/0961452951000157074>>. [Consulta: 29 de agosto de 2017].
- SARTORI, Giovanni (1994). “Comparación y método comparativo”. En *La comparación en las Ciencias Sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. Madrid: Alianza Editorial.
- SAUNDERS, Benjamin *et al.* (2018). “Saturation in Qualitative Research: Exploring Its Conceptualization and Operationalization”, *Qual Quant* 52: 1893-1907.
- SILVA, Carmen y María L. Martínez (2004). “Empoderamiento: proceso, nivel y contexto”, *Psykhé* 13 (2): 29-39.
- STAKE, Robert (1995). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- TEJERA, Héctor (2015). *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*. Barcelona: UAM y Gedisa.
- TEJERA, Héctor y Emanuel Rodríguez (2012). “Redes políticas y voto por la izquierda en la Ciudad de México: las elecciones de 2012”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 73: 13-36. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/html/393/39348327002/>>. [Consulta: 29 de agosto de 2018].
- YIN, Robert (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, tercera edición. California: SAGE Publications.