



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA Y LAS CONDICIONANTES DE LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANÁLISIS DEL  
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO”

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES (CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA:  
NINFA ELIZABETH HERNÁNDEZ TREJO

TUTORA PRINCIPAL:  
DRA. ROSA MARÍA MIRÓN LINCE, FCPyS-UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:  
DR. GUSTAVO MARTÍNEZ VALDES, FCPYS-UNAM  
DR. FERNANDO BARRIENTOS DEL MONTE, DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS, UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

LECTORAS:  
DRA. YANINA WELP, LATIN AMERICAN CENTER, UNIVERSIDAD DE ZÚRICH  
DRA. LAURA BEATRIZ MONTES DE OCA BARRERA, IIS-UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1 .....	12
Innovación democrática y participación ciudadana.....	12
Introducción .....	12
1.1 Innovación democrática: entre la representación y la participación.....	13
1.1.1 Nuevas formas de participación ciudadana.....	19
1.2 <i>Top down</i> y <i>bottom up</i> .....	23
1.3 Clasificación de mecanismos de innovación democrática.....	25
1.4 Características de los mecanismos de innovación democrática.....	31
Capítulo 2 .....	38
El presupuesto participativo como ejemplo de innovación democrática .....	38
Introducción .....	38
2.1 Aspectos generales del presupuesto participativo.....	39
2.2 El contexto en el que se impulsa el presupuesto participativo.....	45
2.3 La importancia del diseño institucional en el presupuesto participativo .....	52
2.4 El uso de la tecnología, otro factor que busca incidir en la participación ciudadana ..	58
Capítulo 3 .....	61
Marco analítico: el presupuesto participativo de la Ciudad de México .....	61
Introducción .....	61
3.1 Justificación del estudio de caso.....	62
3.2 Propuesta de análisis.....	69
3.3 Enfoque metodológico.....	75
3.4 Técnicas y fuentes de información .....	76
Capítulo 4 .....	80
Análisis de los actores coadyuvantes, las condicionantes contextuales y las condicionantes del diseño institucional en el presupuesto participativo de la Ciudad de México.....	80
Introducción .....	80
Parte I. Actores coadyuvantes.....	81
4.1 Aparición e incidencia de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos en el PP .....	81
Parte II. Condicionantes contextuales.....	87
4.2 Ámbito de implementación.....	87

4.3 Grado de descentralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición .....	88
4.4 Voluntad política .....	103
4.5 Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación.....	105
4.6 Capital social.....	108
4.7 Perfil socio-económico de la entidad.....	111
Parte III. Condicionantes de diseño institucional .....	115
4.8 Regulación legal.....	115
4.9 Convocatoria.....	121
4.10 Presupuesto participativo deliberativo o de consulta.....	123
4.11 Presupuesto asignado al presupuesto participativo .....	125
4.12 Uso de la tecnología.....	129
4.13 Reflexión general del capítulo .....	133
Capítulo 5 .....	135
Análisis de la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México.....	135
Introducción .....	135
5.1 Alternancia en las jefaturas delegacionales y participación.....	136
5.2 Elección de comités ciudadanos/consejos de los pueblos y participación.....	141
5.3 Capital social y participación.....	148
5.4 Desigualdad social y participación .....	152
5.5 Recursos financieros, proyectos y participación.....	156
5.6 Difusión, asambleas ciudadanas y participación .....	176
5.7 Voto electrónico y participación .....	181
5.8 Explicación del comportamiento de la participación ciudadana del presupuesto participativo de la Ciudad de México .....	184
Conclusiones.....	190
Fuentes consultadas .....	205
Anexos .....	224

## Introducción

La Ciudad de México, antes denominada Distrito Federal, ha sido el escenario de modificaciones políticas y sociales en pro del fortalecimiento democrático desde que comenzó su proceso de descentralización política. La llegada de un partido de izquierda (el Partido de la Revolución Democrática, PRD) al gobierno de la entidad, que dejaba tras de sí el viejo entramado institucional en manos del que había sido el partido hegemónico (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), empezó a generar varios cambios en torno a la participación ciudadana a partir del año 2000.

La capital mexicana es un ejemplo claro de esa oleada de regiones latinoamericanas que, desde gobiernos de izquierda, incorporaron mecanismos de innovación democrática a partir de finales de la década de los 80. Pero, no solo la izquierda promovió procesos participativos, también organismos como el Banco Mundial los impulsaron. Uno de los ejemplos es la iniciativa “Presupuesto Participativo para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones”, que inició en 2013 en Lima, Perú, cuyo propósito era “[...] garantizar a las mujeres el espacio necesario para que puedan participar plenamente en la toma de decisiones sobre el presupuesto en la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como en la creación y selección de proyectos de inversión pública que pretendan reducir o eliminar las brechas de género” (Banco Mundial, 2014).

Desde cualquier acción de promoción ha persistido un interés de expandir el proceso de toma de decisión a otros actores que no sean solo políticos, sino también sociales. Éste es el espíritu de la innovación democrática, que ha sido definida como aquellos mecanismos que se diseñan e implementan para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, y que se puede expandir a diferentes latitudes a nivel internacional. Asimismo, la innovación democrática no tendría cabida si no hubiera una crisis o una recesión de la democracia representativa moderna (Bianchi, 2019), y no existiera la necesidad de generar otros canales para la satisfacción de las demandas esenciales.

Los mecanismos de innovación democrática poseen características propias que los distinguen de otros. En esta investigación fueron identificadas cuatro: el uso de la tecnología, del que sobresale el voto electrónico aplicado en los procesos de dichos

mecanismos. La renovación del papel de la democracia, en donde los partidos políticos o los gobiernos ya no son los únicos que promueven la participación, sino que la sociedad civil y las organizaciones sociales cumplen un papel preponderante en esta tarea, lo que implica nuevas formas de hacer política en este modelo de democracia participativa. El giro deliberativo que le imprimen dichos mecanismos a la participación ciudadana, a través de la reducción de la brecha existente entre el gobierno y la sociedad es fundamental (Avritzer, 2013) desde canales de comunicación entre ambos. Y, el nivel local, como escenario principal del desenvolvimiento de dichos mecanismos.

La razón de que la innovación democrática sea el componente teórico sobre el que se sustenta el análisis de la presente investigación tiene que ver con el hecho de que ésta engloba dentro de sí diferentes mecanismos que se han implementado con miras a mejorar o fortalecer las democracias en distintas partes del mundo. Es un concepto amplio que permite el entendimiento de este tipo de fenómenos desde distintas perspectivas y enfoques.

El ejemplo más destacado en la innovación democrática es el presupuesto participativo por ser el más difundido, uno de los más replicados y de los más estudiados (Goldfrank y Schneider, 2006; Azevedo, 2008; Blanco, 2002; Goldfrank, 2006; Wampler, 2000; Welp, 2015a). Además de que ha abierto la posibilidad de encauzar nuevas y dinámicas formas de hacer política, ha logrado convertirse en un mecanismo atractivo e implementado en distintos lugares del mundo. A pesar de que su nacimiento se registró en una ciudad de América Latina (Porto Alegre, Brasil), hoy en día suman más los sitios europeos que los latinoamericanos que experimentan con PP. Ya suman más de 7 mil lugares en el mundo que lo practican o han practicado (Goldfrank, 2019).

Existen otros ejemplos de innovación democrática que también tienen el propósito de incorporar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones, pero han sido menos replicados y difundidos. Uno de ellos es la comisión de legislación participativa de Brasil, que consiste en la presentación de propuestas de iniciativa popular; otro, las conferencias nacionales de políticas públicas del mismo país, a través de las cuales se deliberan y formulan políticas públicas; o el programa de senador virtual, de Chile, en el que la ciudadanía hace un acercamiento con sus representantes legisladores y hacen un seguimiento a sus proyectos y propuestas.

Esta tesis se enfocó en el PP de la Ciudad de México<sup>1</sup> por un interés sobre la participación ciudadana de esta población; especialmente por los niveles participativos que ha registrado el mecanismo en lo que va de su existencia (2011-2018) y que han sobrepasado los 10 puntos porcentuales en un par de años. El de la capital mexicana es uno de los más longevos del país, además de que se aplica a la totalidad de las 16 alcaldías y el número de personas que tiene derecho a participar es muy alto, considerando que ésta es la segunda entidad con la densidad poblacional más grande de México.

El PP promueve la participación ciudadana para que ésta decida sobre una parte del gasto público (Goldfrank, 2006; de Souza, 2003) con el propósito de mejorar las condiciones de sus comunidades (Ayala y Hernández, 2014; Marquina, 2013; Francés García, García García y Santacreu Fernández, 2007), siendo los habitantes los mejores conocedores de las necesidades de sus entornos. Éste combina tanto elementos de la democracia participativa como de la democracia representativa (Goldfrank, 2006; Porto de Oliveira, 2011), por lo que la revisión de ambos conceptos es una tarea central en la tesis.

En términos generales, el funcionamiento del PP debería basarse en un diálogo abierto entre las autoridades y ciudadanía para discutir las temáticas prioritarias sobre las cuales se debe invertir el gasto público, centrando la atención en las problemáticas que a nivel comunitario deben ser atendidas con mayor urgencia. En la capital mexicana no se genera este diálogo, pues es la sociedad la que identifica estas prioridades y las materializa en la propuesta de proyectos que deben ajustarse a cinco rubros definidos por la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, LPCDF (marco legal en el que se establece el procedimiento y desarrollo del presupuesto participativo; aunque no el único). Posteriormente, se informa al resto de la ciudadanía sobre los proyectos propuestos y ésta elige uno a través de su voto durante la jornada consultiva.

En la Ciudad de México, los proyectos resultantes del PP se generan a nivel de la colonia, por lo que la ciudadanía toma decisiones sobre el 3% (eso es lo estipulado por la ley) del presupuesto por alcaldía, mismo que se reparte por partes iguales entre cada colonia y/o

---

<sup>1</sup> Es la capital de México, sede de los Poderes de la Unión, y, en 2017, fue aprobada su Constitución Política propia, con lo cual se la reconoce como entidad federativa y su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Se divide en 16 delegaciones que pasaron a denominarse alcaldías en 2018.

pueblo originario que conforman cada una de las 16 demarcaciones de la entidad: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Por lo tanto, la tesis tiene como objetivo principal dar una respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo inciden los actores coadyuvantes, el diseño institucional y el contexto político en la configuración de la participación ciudadana del presupuesto participativo en la Ciudad de México? Como la participación es el componente principal de la innovación democrática y, por lo tanto del PP, entonces se tomó la decisión de realizar el análisis desde el diseño institucional. En la investigación se respalda el planteamiento de que el diseño institucional va a depender de las condiciones específicas del territorio, pero también de las intenciones que tengan sus impulsores hacia el mecanismo. Por lo que el estudio se enfoca en la definición de tres tipos de condicionantes: las del contexto político, las del diseño institucional (ambas extraídas de la literatura y obligatorias para los estudios que revisan la ingeniería institucional) y una transversal que son los actores coadyuvantes en el mecanismo, y que en este caso son los comités ciudadanos (CC) y los consejos de los pueblos (CP); especialmente estos primeros.

Para responder a la pregunta de investigación, se plantea la siguiente hipótesis de trabajo: El diseño institucional y el contexto político influyen configurando la participación ciudadana del presupuesto participativo que o es poco atractivo para la ciudadanía o queda subsumido por redes clientelares preexistentes.

Las condicionantes contextuales que se tendrán en cuenta son: *a)* ámbito de implementación; *b)* grado de centralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición; *c)* voluntad política; *d)* capital social; *e)* grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación; y, *f)* desigualdad social. En tanto que las condicionantes del diseño institucional que serán consideradas son cinco: *g)* diseño deliberativo o consultivo; *h)* regulación legal; *i)* recursos financieros; *j)* convocatoria; y, *k)* uso de la tecnología. Finalmente, como se mencionó arriba, la condicionante transversal son los actores coadyuvantes del mecanismo: los CC y los CP.



La tesis corresponde a un estudio de caso y hace uso del enfoque cualitativo para la interpretación de los resultados, a través de la observación, descripción y explicación de los datos. Cuenta con una unidad de análisis, que es la Ciudad de México, y 16 unidades de observación, que son las alcaldías, antes delegaciones políticas, que lo componen. La temporalidad del estudio de caso va de 2011 (año en que se dio la primera experiencia con PP) a 2018 (última experiencia con PP bajo gobiernos perredistas en la Ciudad de México).

Para cumplir con el objetivo propuesto, responder a la pregunta de investigación y contrastar la hipótesis planteada, la estructura de esta investigación está organizada en cinco capítulos. El primero representa el marco teórico de la tesis; el segundo es un estado del arte en la definición del presupuesto participativo como ejemplo de innovación democrática; el tercero corresponde al marco analítico en el que se define la propuesta metodológica; el cuarto contiene la descripción de la condicionante transversal, las condicionantes de contexto político y las condicionantes del diseño institucional a partir del funcionamiento del PP de la Ciudad de México; y el quinto analiza y explica las condicionantes que configuran el comportamiento de la participación ciudadana del mecanismo.

El capítulo 1 lleva por título “Innovación democrática y participación ciudadana”, el propósito de éste es presentar una definición del concepto de innovación democrática como aquella que engloba este tipo de mecanismos que inciden en la toma de decisión ciudadana; así como explicar sus diferentes modalidades y características, la importancia de su surgimiento en la crisis de representación en las democracias, el papel relevante de la participación ciudadana a partir del componente deliberativo y la importancia de la tecnología en su aplicación a estos mecanismos.

También se reflexiona sobre la democracia participativa, en la que los procesos de decisión ciudadanos asumen un papel central para la democratización; se explica el origen del nacimiento de la innovación democrática con base en su promoción, así como la distinción entre los mecanismos formales e informales, y del tipo de participación directa e indirecta. Igualmente se analiza la tendencia de que la innovación democrática surja y/o se adopte en el plano local o subnacional, más que en el federal.

Por su parte, el capítulo 2 denominado “El presupuesto participativo como ejemplo de innovación democrática”, tiene como propósito presentar un estado del arte sobre el presupuesto participativo desde aquellos estudios que han enfocado sus esfuerzos en el análisis del diseño institucional de estos mecanismos de innovación democrática. En este capítulo no solo fueron retomados aquellos que se encauzan en el PP, sino que el principal interés fue rastrear a los que tienen como línea de estudio la ingeniería institucional, la cual se juzgó como conveniente para aventurar una respuesta más objetiva sobre la pregunta de investigación.

En este capítulo se define al PP y a los elementos generales que giran alrededor suyo, además de que se expone la importancia del contexto en el que se implementa, destacando las variables que diversos autores han sugerido como necesarias de observar para comprender la construcción de su diseño institucional y su consecuente implementación. Asimismo, se reflexionan y describen las condicionantes del diseño institucional que fueron identificadas también en la literatura académica y se exponen otros factores que buscan incidir en los niveles de participación ciudadana, como el empleo del voto electrónico.

El capítulo 3, titulado “Marco analítico: el presupuesto participativo de la Ciudad de México”, expone la propuesta analítica de la investigación, a partir de la cual se presentan la pregunta central y las secundarias, la hipótesis propuesta y el esquema analítico a partir de la operacionalización de las variables. En éste se justifica la selección del caso de estudio y se explica la pertinencia del enfoque metodológico presentado, así como de las técnicas y fuentes de información requeridas.

En el capítulo 4, denominado “Análisis de los actores coadyuvantes, las condicionantes contextuales y las condicionantes del diseño institucional en el presupuesto participativo de la Ciudad de México”, se describen tres grandes aspectos. Primero la condicionante transversal, que se refiere a los actores coadyuvantes del PP. Para lo cual se hace una reflexión en torno a los orígenes y el funcionamiento de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos. Esta investigación se concentrará en los comités y no en los consejos por la cantidad de colonias frente a la cantidad de pueblos existentes en la ciudad, y porque son estos primeros los que han desarrollado prácticas clientelares.

Segundo, se revisa el contexto político en el que nace el PP en la entidad, tomando como base las condicionantes contextuales propuestas y, tercero, el funcionamiento del presupuesto participativo también desde las condicionantes del diseño institucional. Este capítulo tiene una fundamentación descriptiva del objeto de estudio, pero que resulta fundamental para conocer su desarrollo y su dinámica, para posteriormente explicar las configuraciones de la participación ciudadana desde las variables propuestas en un análisis de tipo longitudinal, a través del cual fue posible conocer la evolución del mecanismo y sus elementos.

Por último, en el capítulo 5 titulado “Análisis de la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México”, son explicadas las condicionantes transversal, del contexto político y del diseño institucional a partir de su interacción con los niveles de participación ciudadana. En éste se brinda la respuesta a la pregunta propuesta y se pone a prueba la hipótesis de la investigación.

El promedio participativo registrado en la Ciudad de México en el PP es de 4.68%, pero la cifra no ha sido homogénea, ni para todas las alcaldías ni en todos los años que se ha aplicado, por lo tanto, el análisis de este fenómeno implicó que se tomaran en cuenta tanto los porcentajes de participación por año (desde 2011 a 2018), como el promedio registrado por cada demarcación. Para esto, nunca se pierde de vista que la participación ciudadana en proyectos de innovación democrática nunca es tan elevada, lo cual es un indicador para anticipar que el de la Ciudad de México registra niveles “normales” que se ajustan a la lógica internacional; aunque llama la atención que en dos años hayan sobrepasado los 10 puntos porcentuales y, por eso, se vuelve necesario hacer un análisis más profundo al respecto.

El trabajo finaliza con las conclusiones, dentro de las cuales se recogen los principales hallazgos para encauzar una reflexión de orden teórico-analítica, en la que se contrastan los postulados teóricos con la evidencia empírica de este estudio de caso; así como las principales aportaciones que la investigación deja a ciencia política. Además, en el cierre se reflexiona en torno a la recién aprobada Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, que el 12 de agosto de 2019 reemplazó a la LPCDF, y que trae consigo el rediseño institucional del presupuesto participativo. El objetivo es aproximar un análisis en torno a

si el nuevo ordenamiento legal contribuirá al fortalecimiento de la participación ciudadana en materia de PP, a partir de los resultados arrojados por esta tesis doctoral.

Un aspecto más que resta señalar de la investigación es que su diseño se fue modificando a lo largo de cuatro años, lo que hizo posible, por un lado, su perfeccionamiento pero, por el otro, la imposibilidad de profundizar en algunos aspectos relevantes para el tema por la falta de tiempo y recursos. Con esta evolución no solo se trazó una ruta analítica distinta, sino que se formularon nuevos conceptos y comprensiones a partir de los datos que arrojaba la investigación, por lo que la tesis tuvo una constante evaluación que arrojó diferentes hallazgos y desde los cuales se tuvieron que hacer ajustes.

La decisión de mantener una sola unidad de análisis obligó a reformular la estrategia metodológica desde la lógica del estudio de caso, lo cual trajo consigo nuevos retos, como profundizar en los datos y generar una interpretación de la información con mayor profundidad en torno al objeto de estudio.

Pero el obstáculo también se hizo presente con la obtención de la información que, en muchos de los casos, y para cubrir la totalidad de condicionantes propuestas aquí, tuvo que ser solicitada a la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), teniendo una respuesta satisfactoria que dio como resultado una investigación doctoral que aporta un conocimiento más profundo sobre el presupuesto participativo de la Ciudad de México. Pero que también pone en entredicho algunos de los postulados que se tenían sobre este tipo de mecanismos de la innovación democrática, siendo el hallazgo más importante haber generado una respuesta loable y objetiva sobre las causas que configuran la participación ciudadana en una entidad como la capital mexicana.

Asimismo, no pueden dejar de mencionarse las debilidades de la investigación. La principal es que no se pudo profundizar en las entrevistas semiestructuradas a actores sociales clave dentro del PP, en este caso a integrantes de comités ciudadanos y consejos de los pueblos; únicamente fue posible entrevistar a una coordinadora de CC. Esto debido a la falta de tiempo para destinarlo al trabajo de campo, pero también a la no disponibilidad de estos actores a ser entrevistadas y entrevistados, por motivos personales. Además, como será posible visualizar en el contenido de los capítulos 4 y 5, la única coordinadora de CC que fue entrevistada solicitó omitir su nombre y dejar anónima su intervención.

Tampoco pudieron concretarse entrevistas a miembros de la sociedad civil, mismos que hubieran podido proporcionar información más concisa sobre su participación en el presupuesto participativo. En cambio, los datos sobre este tema fueron proporcionados, especialmente, por la Unidad de Transparencia del IECM y, en buena medida, también gracias a un rastreo hemerográfico de fuentes.

Una más es que la investigación no pudo llegar a un análisis más profundo sobre la posible manipulación de las administraciones delegacionales a grupos internos para movilizar apoyos a través de proyectos de PP, pues no fue operable concretar reuniones ni entrevistas con dirigentes de partidos políticos por alcaldía, ni con ex trabajadores de las extintas administraciones delegacionales, ahora llamadas alcaldías, las cuales hubieran aportado datos de “primera mano” para subsanar esta faltante. En cambio, este vacío representa una gran ventana de oportunidad para futuras investigaciones que busquen profundizar en el tema y que quieran contrastar el diseño institucional del modelo de PP que a 2019 está culminando, para abrir paso a un nuevo entramado institucional que busca perfeccionar la dinámica de participación ciudadana de la entidad.

Finalmente, en este trabajo se agradece el apoyo recibido del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), cuya beca doctoral hizo posible y plausible el inicio, desarrollo y término de esta obra, a través del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de mi Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Particularmente, agradezco el apoyo de mi comité tutor, integrado por la Dra. Rosa María Mirón Lince (mi tutora principal) y los Dres. Fernando Barrientos del Monte y Gustavo Martínez Valdes (ambos miembros del comité), por sus valiosas enseñanzas y aportaciones a la tesis. También, a la Dra. Yanina Welp, tutora también, y que se incorporó como lectora de la investigación, por compartir todos sus conocimientos y por guiar el trabajo desde su posición como especialista del tema; y a la Dra. Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, quien desde su lectura también aportó a la tesis, y que me hizo ver con buenos ojos el enfoque del estudio de caso. Por último, mi más sincero agradecimiento a todas las personas que accedieron a ser entrevistadas y sondeadas, para complementar mi investigación con un enriquecedor trabajo de campo: Yuri Beltrán, Gabriela Osorio Hernández, Donají Olivera Reyes, Rodian Rangel, Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo, Carlos Agustín Vega Reyes y Yeimi Carillo.

## Capítulo 1

### Innovación democrática y participación ciudadana

#### Introducción

La innovación democrática representa un recurso que busca contrarrestar las crisis de representación que afecta a los sistemas democráticos, porque implica el fomento a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para lograr la ampliación de la esfera política. Es un concepto amplio debido a que involucra dentro de sí diferentes mecanismos que se han implementado, o buscan hacerlo, con miras a mejorar o fortalecer las democracias en distintas partes del mundo.

En este sentido, los mecanismos de innovación democrática funcionan como nuevas pautas de participación que se han combinado incluso con el dinamismo y la expansión de los cambios sociales generados por los avances tecnológicos, especialmente Internet (Francés, García y Santacreu, 2007). El objetivo de este capítulo es definir el concepto de innovación democrática como marco teórico de análisis de esta investigación, así como explicar las diferentes modalidades y características de los mecanismos de innovación democrática de acuerdo a la literatura, la importancia de su surgimiento en la crisis de representación en las democracias y el papel relevante de la participación ciudadana.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se explica el concepto y el origen de la innovación democrática como producto de la crisis del modelo de democracia representativa. También se desarrolla un subapartado referente a la democracia participativa, en la que los procesos de decisión ciudadanos asumen un papel central para la democratización y, por lo tanto, es en el que es posible situar a la innovación democrática.

En el segundo apartado se explica la génesis de los mecanismos de innovación democrática con base en su promoción y en este punto existen dos variantes: los promovidos “desde arriba” o *top down*, es decir, como medidas de los sectores gubernamentales; y los que devienen “desde abajo” o *bottom up*, o sea con base en las iniciativas ciudadanas.

En el tercer apartado se explica la distinción entre los mecanismos de innovación democrática formales e informales, o institucionalizados y no institucionalizados, y también

se distingue de los mecanismos en donde el tipo de participación es directa y en los que es indirecta. Tanto éste como el segundo apartado aportan en la reflexión sobre el impulso de estas prácticas participativas y el tipo de participación ciudadana, e invitan a posicionar la relevancia que tiene para esta investigación el diseño institucional, como un aspecto relevante del análisis de la innovación democrática.

En el último apartado se indaga sobre las características identificadas de los mecanismos de innovación democrática, sobre todo desde la aplicación de la tecnología en la política, y de la expansión y transformación del concepto tradicional de democracia a partir de la inserción e implementación de estos mecanismos, la deliberación como un concepto clave para entender la dinámica, así como sus objetivos y la tendencia de que la innovación democrática surja y/o se adopte en el plano local o subnacional, más que en el federal.

### **1.1 Innovación democrática: entre la representación y la participación**

La innovación democrática es definida en este trabajo como aquellos mecanismos que se diseñan e implementan con el propósito de incrementar la participación y permitir a la ciudadanía influir en los procesos de toma de decisiones. El origen del término está asociado con una especie de giro deliberativo de la democracia, lo que permite sobrepasar el concepto de participación política vinculado al acto de votar y ser votado por y como representantes populares, y destacar el de participación ciudadana en el que la asociación, información, discusión e involucramiento de la ciudadanía estén manifiestas para la toma de decisiones públicas.

En la literatura, la innovación democrática ha sido definida también como la capacidad del gobierno para expresar en varios formatos la voluntad política y el aporte de la sociedad civil (Avritzer, 2013; Francés, García y Santacreu, 2007). No obstante, la labor de incentivar y controlar estos mecanismos no deviene únicamente del gobierno, o de los partidos políticos, sino que también han sido impulsados y examinados “desde abajo”, como se verá más adelante.

Estos mecanismos se consideran innovadores porque crean nuevas y adicionales interfaces o canales de interacción entre el Estado y la sociedad para tratar problemas específicos, lo que genera dinámicas diferentes de enfrentar los problemas públicos en los que los sujetos

pueden implicarse en la acción pública (Avritzer, 2013; Francés, García y Santacreu, 2007). Además de que coexisten y complementan a los ya existentes. Pero su carácter innovador tiene que ver también con el hecho de que son mecanismos actuales o de reciente implementación, replicados en diferentes lugares y para cada sitio (regiones, comunidades y hasta países) éstos son adecuados o ajustados a sus características y necesidades.

El presupuesto participativo (PP) es un ejemplo de innovación democrática y tiene una concepción general, siendo así una herramienta que permite a la ciudadanía incidir en las decisiones del destino de los presupuestos públicos; sin embargo, en cada lugar donde ha sido empleado el procedimiento de incorporación de la ciudadanía es peculiar y distinto al resto. Por lo tanto, si el objetivo del PP es que haya un involucramiento de la sociedad en la aplicación y supervisión del presupuesto gubernamental, el cómo se aplica en cada caso es lo que le otorga también su denominación innovadora. De ahí que el propósito sea encontrar y adoptar formas de representación política más auténticas, que busquen reducir la brecha entre los ciudadanos y sus representantes, dotando a estos primeros de mayor poder para participar (Whitehead, 2011).

En un primer plano las innovaciones democráticas fueron identificadas únicamente por la necesidad de incentivar la participación, pero su ampliación y expansión en diferentes latitudes y con diversos diseños ha permitido concebirlas como mecanismos de control social, a partir de la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia, por medio de mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007; Wampler, 2004).

Es decir, como señala Goldfrank (2011), a propósito de lo que él denomina nuevas instituciones participativas, estos canales de participación ciudadana pueden fungir como mecanismos de contención ante los excesos de poder en manos de los representantes. O como sostiene Welp (2015), quien las define como instituciones de participación ciudadana, su intención es controlar la corrupción permitiendo que la ciudadanía incida en las cuestiones públicas e incremente la eficiencia de la gestión. Por su parte, Fung y Wright (2001) se refieren al desarrollo de una democracia deliberativa empoderada, debido a que son mecanismos cuya característica democrática es depender altamente de la participación



de la gente común, deliberativa porque instituyen la toma de decisiones basada en la razón y empoderada ya que intentan vincular la acción a la discusión.

Lo anterior implica también una relación con el término “gobernanza”, que tiene que ver con una creciente influencia y capacidad de decisión de actores no gubernamentales en los asuntos públicos (Francés, García y Santacreu, 2007), porque se trastoca desde el ámbito social al poder público y la administración (Gurza e Isunza, 2010; Francés, García y Santacreu, 2007). Por ello, a la innovación democrática se le ha concebido, de manera optimista por algunos (Goldfrank, 2007; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007; Francés, García y Santacreu, 2007), como un motor para la participación ciudadana, pero también para los controles sociales y la representación, haciendo posible pensar en la construcción y el desarrollo de un nuevo proyecto democrático.

También hay otros estudios sobre mecanismos de innovación democrática específicos que han detectado a raíz de su implementación el desarrollo de prácticas de corrupción (Goldfrank, 2011), acumulación de poder (Mascareño, 2009) o prácticas clientelares (Tejera, 2015). Algunos más se han encargado de identificar elementos, sobre todo del diseño institucional, que pueden resultar más favorables para la participación ciudadana, inclusive para mantenerlas al margen de los defectos mencionados antes (Welp, 2015a; 2015b; Fung y Wright, 2001; Goldfrank, 2006).

Además de retomar esta última aportación, en la presente investigación se argumenta que la generación de control gubernamental y empoderamiento ciudadano a partir de la innovación democrática trastoca el concepto clásico del Estado, pues se desenmarca de la verticalidad de dominio, control y organización política-social, de “arriba hacia abajo”. Es decir, la ciudadanía empieza a tener protagonismo y a cobrar un rol fundamental sobre ese dominio, haciéndonos pensar en una horizontalidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Ya no es el Estado el único capaz de imponer valores, según la definición de Weber, y si lo hace es a través de la lente ciudadana que ha exigido y tiene cada vez más espacios para participar en los asuntos públicos.

El cómo es que la ciudadanía ha obtenido mayor inclusión en la esfera pública es explicado aquí por la crisis de representación, entendida como la incapacidad de la democracia representativa de cubrir todas las demandas e intereses sociales. Autores como Clelia

Colombo (2007) aluden más bien a “desafección democrática”, para referirse a la crisis de la democracia representativa por la falta de legitimidad política a partir de la desconfianza ciudadana en ésta. Cuando las y los gobernados perciben que el poder que confirieron a sus gobernantes para que éstos los representaran a cambio de garantizarles bienestar y cubrir sus demandas ya no está siendo funcional (es decir, que los *inputs* no se están convirtiendo en *outputs*, siguiendo la teoría sistémica de David Easton). Entonces es cuando deviene el reclamo y la necesidad de que la ciudadanía participe, en primer plano, para vigilar la labor del representante y, en segundo plano, para incidir en la toma de decisiones y autosatisfacer esas demandas. El reclamo es justo parte de dicha crisis.

La crisis de representación es, entonces, producto de la elección de representantes populares que no cumplen con sus funciones, en el sentido de que no velan por el interés público; o del mal desempeño de los partidos políticos<sup>2</sup>, que en lugar de emplear el poder para cumplir y hacer cumplir las demandas ciudadanas y actuar como verdaderos representantes sociales lo usan para buscar su perpetuidad y la de sus líderes; entre otras cosas. Una de las propuestas más fehacientes para contrarrestar dicha crisis es justamente a través de una mayor participación ciudadana que ejerza control social.

Producto de ello, e incluso al margen de la indiferencia hacia la política, en las democracias representativas se ha presentado la idea de una ciudadanía más reflexiva y activa políticamente que ha hecho emerger nuevas formas participativas, entre las que encontramos incluso los movimientos sociales de última generación, que han utilizado la tecnología para lograr nuevas dinámicas de comunicación e interacción (Colombo, 2007). Por lo tanto, aquí se atribuye el surgimiento de la innovación democrática a las crecientes demandas de democracia participativa, producto de crisis sobre todo políticas, pero que se nutren también de las económicas y las sociales, debido al déficit democrático que se vive y por la necesidad creciente de aumentar los niveles de participación ciudadana más allá de su expresión a través de las urnas.

---

<sup>2</sup> Los partidos políticos son agrupaciones políticas que buscan el poder a través de elecciones en un sistema competitivo. Son considerados la columna vertebral de cualquier democracia porque representan las opciones en las que la población basa sus preferencias para ser gobernados; por lo tanto, funcionan como entidades de interés públicos (Sartori, 1980).

Cuando se concibe a la democracia como un proceso que se encuentra en constante transformación y perfeccionamiento, y no como un sistema estático, se puede dimensionar la introducción de estas nuevas dinámicas cuyo propósito es el fortalecimiento del sistema político. Es así como el modelo predominante de democracia representativa “se nutre con estas experiencias participativas denominadas innovaciones democráticas” (Montes de Oca, 2014: 293). Esto último es importante y, a la vez, resulta necesario entender que las innovaciones democráticas complementan a la democracia representativa y solo eso, pues no han logrado aún superar la lógica de la representación y de la toma de decisiones por parte de los representantes políticos (Colombo, 2007).

Es decir, por una parte la innovación democrática pretende acercar a la ciudadanía y a otros actores sociales a la toma de decisiones, pero por la otra siguen funcionando las instancias representativas que tienen la responsabilidad de tomar decisiones públicas porque esa es una tarea conferida a aquellas y no se ha modificado con el invento de mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, el concepto de innovación democrática podría resultar también controversial en tanto que su implementación podría darse en gobiernos con prácticas no necesariamente democráticas, en donde solo exista una definición de democracia *de jure*, pero no *de facto*, de ahí también la insurgencia de la crisis de representación; aunque la finalidad de introducir estos mecanismos es precisamente dotar de procesos que fortalezcan a las democracias. Y dicha introducción puede ser producto de la voluntad e iniciativas gubernamentales, pero también de la sociedad, exigiendo más espacios de discusión e incidencia en la toma de decisiones.

A propósito de *qué es política*, Hannah Arendt (1997) argumenta que este concepto necesariamente debe involucrar una participación ciudadana dentro del gobierno para que se logre la libertad, ya que éste “debe ser controlado en dicho ejercicio por los gobernados” (Arendt, 1997: 90), consolidando así una intervención más bien directa. Se entiende pues, que en el ejercicio de la política el poder debe ser vigilado constantemente para proteger la libertad de la ciudadanía, porque dicho control que se ejerce “desde abajo” tiene el propósito de contrarrestar los excesos de la misma acción política.

A pesar de las controversias surgidas en torno a cuántos participan y si esa participación debería recaer en manos de “políticos expertos” no se pierde de vista el viejo debate sobre la democracia representativa y la democracia directa, a propósito de dicha crisis de representación. En la teoría de la democracia han sobresalido dos grandes modelos que aparentemente han tenido lugar en momentos diferentes de la historia. En éstos se dirime el conflicto existente entre quienes piensan que la democracia debe referirse al poder popular a través del cual los ciudadanos se autogobiernan, y quienes ven a la democracia como un medio para conceder autoridad a los que son elegidos periódicamente para ocupar los cargos públicos (Held, 1997). El primero es referente a la democracia directa y el segundo a la democracia representativa. Sin embargo, el modelo de democracia directa quedó subsumido a un ideal porque en la práctica la participación de toda la ciudadanía sin necesidad de intermediarios no tuvo lugar.

En cambio, en el modelo de democracia representativa las decisiones no son tomadas por los ciudadanos sino por quienes son electos por éstos para representarlos. Es una “democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen” (Sartori, 1989: 150). Las elecciones, a través del voto, son la principal herramienta para instaurar la representación y, por lo tanto, el sufragio constituye la fuente de participación básica de este modelo, más no la única. La democracia representativa constituyó una innovación institucional a través de la cual la gente podía desarrollar sus actividades e intereses particulares mientras que el Estado proveería lo necesario para equilibrar el poder coercitivo y la libertad.

La prevalencia de la democracia representativa y la subsecuente crisis de representación han orillado a plantear la idea de que este modelo se combine con características de la democracia directa, a través de la inserción de mecanismos de legitimación democrática directa que impliquen una mayor participación por parte de la ciudadanía en los asuntos públicos, para contrarrestar la deficiencia de la representatividad (Bobbio, 1986) y mejorar la calidad de la democracia. Lo que debe quedar claro es que el modelo representativo se nutre de estas prácticas. Después de todo,

[...] Para la teoría democrática, la actuación de los ciudadanos individuales que comunican sus preferencias y opiniones gracias a su presencia directa corresponde al conjunto de

prácticas abarcadas por la idea de participación, las cuales difieren en un sentido fundamental de las prácticas en las que se habla en nombre de alguien. Por eso se hace necesario introducir la noción de “representación” (Gurza e Insunza, 2010).

Ante la complementariedad de una mayor participación ciudadana a la democracia representativa han convergido otros modelos democráticos<sup>3</sup>, aquí será abordado el de democracia participativa.

### **1.1.1 Nuevas formas de participación ciudadana**

La democracia participativa es un concepto cuyas características complementan la construcción de democracia representativa, pero en esta primera “la participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007: 37). Sin participación no se entiende la construcción democrática.

A diferencia del modelo de democracia participativa, en la representativa la ciudadanía también participa, pero lo hace sobre todo por medio de la emisión de su voto respecto a la elección de representantes populares y para postularse en dichos cargos. Esto es lo que se refiere a la participación política, la cual también se pone de manifiesto por medio de la incorporación en partidos políticos, asociaciones civiles, etcétera. Este tipo de democracia implica una separación entre la ciudadanía y sus representantes, lo que la desvincula de la participativa.

En la democracia participativa se busca incentivar mecanismos por medio de los cuales las y los representados se acerquen a la toma de decisión y, por lo tanto, a la acción política. En ésta se reduce la brecha existente entre gobernados y gobernantes e invita a pensar en una colaboración entre ambos para trabajar en pro del bien común, que es el fin último de la política misma.

---

<sup>3</sup> Sartori (1987), por ejemplo, habla de diferentes nociones de democracia participativa: democracia directa, democracia de referéndum, democracia electoral y democracia representativa. Aquí se hablará, de manera general, de la democracia participativa como una combinación de ambos grandes modelos, el directo y el representativo.

La democracia participativa introduce instrumentos de participación directa de los ciudadanos en las instituciones políticas, tanto los tradicionales como los innovadores. Así pues incluye las vías clásicas de participación –como los referéndums, las iniciativas legislativas populares o las iniciativas populares–, y las vías innovadoras de participación ciudadana, que buscan la deliberación y la participación de los ciudadanos en la gestión de la *res publica*. El objetivo de la participación ciudadana es establecer una comunicación y un diálogo entre la ciudadanía y los gobernantes de manera que los ciudadanos tengan información sobre determinadas cuestiones que les afectan y puedan comunicarla a sus representantes políticos (Colombo, 2006: 23).

Por ende, el concepto de innovación democrática se inserta en el de democracia participativa, la cual es una expresión que va más allá de la democracia representativa, pero que no se sale de ella, y que incorpora elementos de la democracia directa también. La democracia participativa no es autogobernante, pero sus aspiraciones descansarían en esos inalcanzables ideales. ¿Por qué? Claramente porque la participación puede ser definida, en términos de Sartori, como “el acto de tomar parte en persona” (1987: 153), sin intermediarios pero, salvo en comunidades muy pequeñas, esto resulta imposible y, por consiguiente, sigue siendo indispensable la labor del representante.

La participación juega un papel fundamental en este tipo de democracia. Además del concepto aportado por Sartori, agregamos que la participación implica el involucramiento de la ciudadanía en el curso de una actividad pública (Cunill, 1991). De acuerdo con Cunill (1991), es posible identificar cuatro tipos de participación con base en la interacción y la penetración de las y los actores sociales en el Estado. La primera es la participación política, que para la autora tiene que ver con el proceso de elección de los representantes (el ejemplo más claro es la votación en procesos electorales). La segunda es la participación social, que se desarrolla entre la ciudadanía sin que haya una interacción con el aparato estatal (por ejemplo, las y los activistas que buscan atender problemáticas específicas). La tercera es la participación comunitaria, cuyo objetivo es promover actividades de autogestión de la ciudadanía en su colectividad (ejemplo de ello serían las asociaciones de colonos que se reúnen por diferentes periodos para atender problemas de sus comunidades, como pavimentación, luz eléctrica, agua potable, etc.). Por último tenemos a la participación ciudadana, que implica la intervención de la ciudadanía en los asuntos

colectivos “con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (Velásquez y González, 2004: 2).

La participación que se genera a raíz de la innovación democrática es de tipo ciudadana, mientras que la participación política se asocia mejor con la democracia representativa. Uno de los grandes objetivos de la participación ciudadana es el establecimiento de una comunicación entre gobernantes y gobernados, y que estos segundos puedan informarse sobre asuntos públicos que les afecten y lo comuniquen a los primeros. Pero con la innovación democrática la idea es que se incorporen esquemas de participación más sustantivos y no solo de carácter informativo o consultivo.

El gran inconveniente con lo anterior deviene de la no-participación (respecto a la ciudadanía que por diferentes razones no está interesada o simplemente no puede participar) o del elitismo participativo (es decir, cuando se piensa que solo las personas calificadas pueden y deben hacerlo), lo que se convierte en la gran crítica a la democracia participativa. En el primer caso, hay autores que sostienen que el meollo del espíritu participativo se encuentra en el capital social y la cultura política (Putnam, 2000; Barber, 2002), y que es la falta de la cultura participativa por parte de la ciudadanía y de las instituciones lo que impide su desarrollo. Para el segundo caso, se sostiene en un primer término que si todas y todos participan habrá una sobrecarga de demandas, lo que hará disfuncional al sistema político (Sartori, 1989; Bobbio, 1986); en segundo término, se expone que no toda la ciudadanía tiene la capacidad de participar por diferentes razones: falta de educación, de información, de interés.

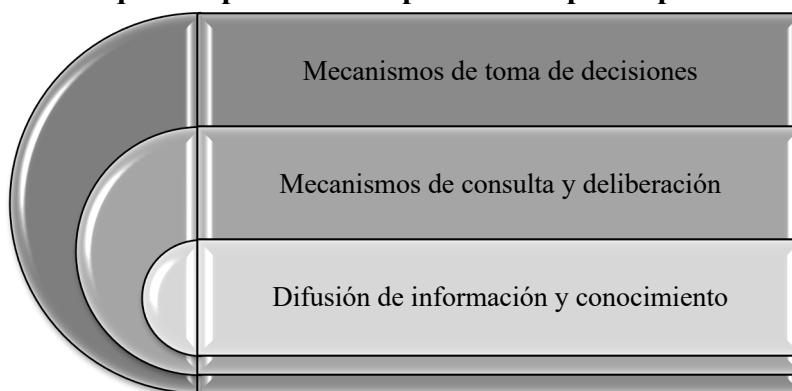
Aun considerando que el capital social y la cultura política tienen una incidencia relevante en el desempeño de los mecanismos participativos, la investigación se centrará en la incidencia del diseño institucional, a partir de la implementación de reglas operativas “bien definidas” por la ley, pero también al margen de ésta. Ya que de éste dependerá el grado de involucramiento de la ciudadanía y de los espacios con los que cuente para tener voz y voto y para ejercer control sobre sus representantes.

Independientemente de las críticas, una democracia participativa ofrece la necesidad de generar y brindar información pública y una mayor transparencia en la toma de decisiones, lo cual obliga a pensar en la legitimidad con la que se puede construir la acción política y,

por ende, el fortalecimiento de los sistemas democráticos; pensando en la predominancia del modelo representativo del que, se sugiere, no escapa el tipo participativo.

La propuesta en este trabajo es que el proceso de participación ciudadana para la innovación democrática debe cubrir, por lo menos, tres requisitos: 1) que haya difusión de la información y del conocimiento, a través de mecanismos que permitan a la ciudadanía tener las bases suficientes para tomar decisiones razonadas y valiosas para su comunidad; 2) que se generen mecanismos de consulta y deliberación sobre los asuntos de interés público; y, 3) la existencia de mecanismos que permitan a las y los ciudadanos incidir en la toma de decisiones. Pero para llegar a este último punto primero se deberían construir y reforzar los dos primeros, como un proceso por fases.

### Esquema 1. Requisitos para diseñar procesos de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con datos de Cotino, 2006; Welp, 2010; Ríos, *et al.*, 2008; y, Gramberger, 2001.

El esquema 1 expone cuáles son los mecanismos necesarios para la participación ciudadana, el más básico es la difusión de información y conocimiento, le sigue en complejidad la consulta y deliberación y finalmente la toma de decisiones. Este último, como se observa gráficamente, no puede entenderse sin los dos mecanismos previos o menos complejos. Por lo tanto, el cuadro completo del proceso participativo debe contener necesariamente los tres elementos para que sea válido o bien diseñado.

En este sentido, se debe entender que la toma de decisiones, materializada en el voto, va más allá de emitir el sufragio el día de las elecciones o de las consultas, plebiscitos, referéndums y presupuestos participativos. Votar, en cualquiera de estas modalidades,



implica que la ciudadanía participe informada y que exista de fondo un proceso de deliberación, en donde tenga la posibilidad de dialogar y debatir sobre diferentes temas de manera abierta e igualitaria. La ciudadanía, en este sentido, debe tener la libertad de adquirir todos estos beneficios. Después de todo, éste es el espíritu de la democracia participativa.

## **1.2 *Top down y bottom up***

Los mecanismos y procedimientos que son promovidos *top down*, o desde arriba, devienen de los sectores gubernamentales con el propósito de brindar legitimidad a sus actos y políticas (Smith, 2009), mientras que los *bottom up*, son activados desde abajo y funcionan como una participación ciudadana más autónoma (Welp, 2011). Además, aquellos que se regulan quedan incorporados a la ley, pero pueden ser activados con o sin acuerdo del gobierno.

En este punto se sostiene que el avance tecnológico ha contribuido a ambas direcciones, con la apertura de mecanismos de participación, control y acceso a la información promovidos por los gobiernos y por la sociedad civil y las organizaciones sociales (Breuer y Welp, 2014). El propósito de su inserción es que la ciudadanía participe en el proceso de toma de decisiones de una manera más ágil, y contribuir de esta manera a la generación de políticas públicas.

Respecto a los mecanismos *top down*, existe una variedad de ejemplos y experiencias que van desde los más conocidos y reconocidos, como los PP, hasta otros que son menos difundidos y muy particulares de los casos donde se han aplicado, como los consejos ciudadanos o senador virtual en Chile, así como algunos ejemplos de rendición de cuentas y parlamentos *online*, entre otros (Breuer y Welp, 2014; Welp, 2011; Welp, 2015a; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007).

En cambio, el descontento ciudadano con la democracia representativa se puede observar también en prácticas de participación en las que no intervienen los actores tradicionales. De ahí vienen los grandes movimientos de última generación que han tenido un gran auge por su promoción desde Internet, como *Occupy Wall Street* en Estados Unidos, los Indignados en España, el movimiento estudiantil en Chile y el #YoSoy132 en México (Welp, 2015a).

Todos estos representan ejemplos de procesos participativos, no mecanismos de innovación democrática, pero resultan novedosas formas de hacer política *bottom up*, con el propósito incidir en la definición de las políticas públicas.

Por diversas razones la innovación democrática representa una tendencia y una moda pues ya son varias las iniciativas orientadas a promover la participación ciudadana y forma parte de los discursos políticos en diferentes lugares del mundo (Welp, 2015a). Más interesante es que esta tendencia implica la emergencia de prácticas de participación incentivadas por organizaciones de la sociedad civil.

Además, “la innovación democrática no necesariamente requiere de espacios legales específicamente diseñados para poder materializarse en prácticas participativas” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007: 51). Es decir, estos mecanismos podrían mantenerse al margen de la regulación legal y aun así funcionar exitosamente, como ocurrió con el PP de Porto Alegre.

Cuando reflexionamos, por ejemplo, sobre los Mecanismos de Democracia Directa (MDD), éstos también implican una participación directa y pueden ser ubicados dentro del concepto de innovación democrática, porque son los primeros procedimientos que fueron incorporados con el propósito de que la ciudadanía tuviera una mayor incidencia y participación en la toma de decisiones. Pero, a diferencia de la innovación democrática, todos los MDD son formas institucionales ya que están totalmente regulados por las legislaciones.

Tres son los Mecanismos de Democracia Directa que se identifican en la literatura: el referéndum<sup>4</sup>, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa ciudadana (Welp, 2008; García, 2009). De hecho, hay autores (como Subirats, 2002) que afirman que los MDD se han visto perfeccionados con otras fórmulas más complejas de implicación ciudadana en la toma de decisiones, tales como los núcleos de intervención participativa y los consejos

---

<sup>4</sup> El referéndum es un procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo, que se propone que sean ratificados por el pueblo. El plebiscito, por su parte, es una consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal. La diferencia entre ambos es que el primero permite ratificar o rechazar una ley, mientras que el segundo permite aceptar o rechazar actos de gobierno (Marquina, 2017: 37).

ciudadanos (Subirats, 2002). Por lo tanto, la innovación democrática se convierte en un concepto mucho más amplio que el de los MDD, porque concentra tanto a estos segundos como a otras formas nuevas de participación formales y no formales, como se verá a continuación.

### **1.3 Clasificación de mecanismos de innovación democrática**

La innovación democrática puede ser analizada a partir de los distintos mecanismos que se han creado y desarrollado para incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin embargo, Smith (2009) sostiene que son más bien instituciones, en el sentido de que dichos mecanismos se encuentran institucionalizados o formalizados para cumplir el objetivo citado.

Para la corriente neoinstitucionalista, las instituciones son estructuras sociales que trascienden a los individuos y convergen en dos ámbitos, el formal y el informal; el primero, a partir de estructuras reguladas en el marco legal y el segundo desde prácticas de los actores, las cuales se pueden encontrar fuera o al margen de la norma. Por lo tanto, las instituciones pueden ser formales e informales y definen el comportamiento de los actores frente a su medio social. En contraste, para los institucionalistas (que ponen más énfasis en la acción del gobierno en los campos organizacionales), las instituciones son las reglas, procedimientos y costumbres con las que opera un sistema (Gunnarsson, 1991; Hall, 1996). Esta segunda es la corriente en la que se basa Smith para definir a las innovaciones democráticas.

Siguiendo la discusión de este segundo enfoque, las dinámicas recientes y sus consecuentes análisis han demostrado, sin embargo, que no todos los mecanismos de innovación democrática se encuentran institucionalizados (como el PP de Porto Alegre), en el sentido de que no todos son formales. Además, según lo sostenido aquí, del diseño de la innovación democrática dependerá que la ciudadanía participe o tenga derecho a participar, e incluso que se sienta motivada o no a hacerlo según el tema en cuestión.

Los mecanismos de innovación democrática pueden ser formales e informales según su origen y funcionamiento. Welp (2015) señala tres ámbitos de su aparición: 1) en la regulación, es decir a partir de leyes que promuevan mecanismos de participación, por

ejemplo las iniciativas ciudadanas; 2) en los gobiernos, a través de iniciativas participativas puntuales, como la convocatoria a una asamblea ciudadana; y, 3) en la sociedad civil, a través actuaciones contenciosas o de control. Los dos primeros son formales y el tercero es informal.

Con la distinción “formales/informales” se justifica el planteamiento de que las innovaciones democráticas son más bien mecanismos (y no instituciones como tal) que pueden estar institucionalizados o no, dependiendo en buena medida de su génesis. Además, es posible también dividir a las innovaciones democráticas por el tipo de participación, es decir si la ciudadanía participa por propia persona o a través de alguna intermediación, o sea directa o indirectamente.

Por un lado, se le denomina “directa” porque la ciudadanía participa de forma individual o colectiva en mecanismos de innovación democrática como consultas, plebiscitos, referéndums y algunos ejemplos de presupuestos participativos, como el que se aplica en la Ciudad de México. Tales mecanismos involucran directamente a los ciudadanos que no cuentan con otras formas de incidir y tampoco representan a grupos organizados. En ese sentido, no implican necesariamente un proceso deliberativo para la toma de decisiones (Schneider y Welp, 2015). El voto electoral<sup>5</sup> se queda al margen de esta categoría, porque simboliza la forma más básica de la participación política (Montes de Oca, 2014) y, como se dijo, se manifiesta como el mejor ejemplo de democracia representativa, mientras que la innovación democrática se mueve en los estándares del modelo de democracia participativa.

Por otro lado, es “indirecta” por la imposibilidad de que todas y todos los interesados participen directamente en la toma de decisiones, por lo tanto este tipo de participación representa un mecanismo que posibilita la diversificación de las voces en el debate público. Estas prácticas involucran a la democracia deliberativa y ejemplos de ello son las asambleas y los órganos colegiados consultivos (como los consejos comunales, promovidos en Venezuela, o las conferencias nacionales de políticas públicas de Brasil, y también

---

<sup>5</sup> Se adjetiva el voto como “electoral” para relacionarlo con el que se emite en las elecciones y diferenciarlo del que se emite en las consultas, plebiscitos, referéndums y presupuestos participativos. Esta distinción será necesaria para entrar al tema del voto electrónico que se abordará en el siguiente capítulo.

algunos PP, como el empleado en Porto Alegre). En esta modalidad la participación implica “un ejercicio de representación autoasumida y sin autorización [...], es decir, una participación de agentes funcionales [...] que representan los intereses de sectores sociales específicos” (Montes de Oca, 2014).

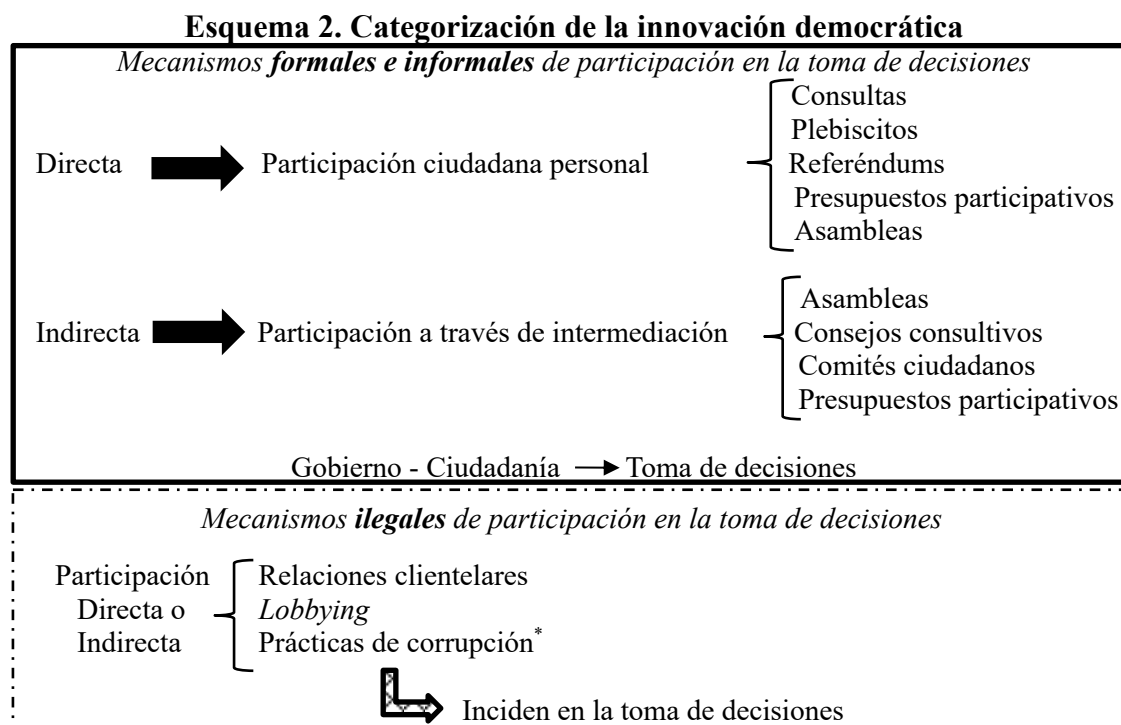
Schneider y Welp (2015) realizaron un estudio de cinco ciudades de América del Sur (Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito) en las que se han implementado nuevos canales de participación, tales como la revocación del mandato y figuras como las juntas administradoras locales (de Bogotá), las juntas y consejos consultivos (de Buenos Aires), los consejos comunales (de Caracas), los consejos de coordinación local (de Lima), los consejos vecinales (de Montevideo) y las administraciones zonales (de Quito). Asimismo, analizaron mecanismos de innovación democrática en estas mismas ciudades, tales como los encuentros ciudadanos (para el caso de Bogotá) y los PP (para el resto de los casos). Entre otras cosas, concluyen que aquellas prácticas más autónomas, es decir las que tienen un control menor por parte de los gobiernos y los partidos, son las que tienen una mayor incidencia en los asuntos públicos. Además, el hecho de que estén reguladas por la ley no significa que haya un incremento de las prácticas participativas.

Esta aportación es esencial para considerar en cualquier análisis de esta naturaleza que tanto el impulso de aparición de estas prácticas participativas (*top down* o *bottom up*), como el tipo de tipo de participación ciudadana, así como su carácter formal e informal, inciden en el desenvolvimiento de la innovación democrática y en su permanencia o desaparición. Y por esta razón es que aquí el análisis de la innovación democrática desde el diseño institucional cobra principal interés.

Existen, sin embargo, otros canales de participación ciudadana que están afuera o al margen de la formalidad y la legalidad, y tienen que ver con relaciones clientelares, *lobbying* y prácticas de corrupción, y surgen cuando el ámbito formal de participación no es suficiente para impactar en el proceso de toma de decisiones, por lo que la ciudadanía recurre a los mecanismos informales (Montes de Oca, 2014). Ni las relaciones clientelares, el *lobbying*, ni las prácticas de corrupción son consideradas mecanismos de innovación democrática porque no contribuyen al avance de la democracia, todo lo contrario; sin embargo, es

importante mencionarlas porque hay autores que sostienen que la innovación democrática tiende a desembocar en el clientelismo.

El esquema 2 es una representación de cómo se categorizan las innovaciones democráticas, de acuerdo con lo señalado anteriormente.



Fuente: Elaboración propia con información de Gurza e Isunza, 2010, Montes de Oca Barrera, 2014 y Welp, 2015a.

\*Nota: Ni las relaciones clientelares, ni el *lobbying* ni las prácticas de corrupción son mecanismos de innovación democrática.

Ya que el objetivo principal de introducir mecanismos de innovación democrática es contrarrestar los problemas de representación política (Whitehead, 2011: 16), a partir de incrementar la participación ciudadana y con ello generar un avance en la democracia, es necesario pensar ¿bajo qué condiciones se cumple este propósito? Por ello, debe quedar claro que la apertura de un espacio de participación no implica automáticamente la influencia en la toma de decisión pública o que se logre la participación deseada por parte de la ciudadanía. Desafortunadamente “cuando esto no ocurre, se desacreditan las innovaciones organizacionales presentándolas como ‘intentos decorativos’ [...]” (Montes de Oca, 2014). El análisis del PP en la Ciudad de México de la presente investigación también buscará reflexionar al respecto.

Debido al peso que se le da al diseño institucional para explicar las condicionantes de la participación en la innovación democrática en este trabajo, se vuelve preciso discutir la obra de R. Putnam (1993), quien atribuye a la lógica del funcionamiento institucional un papel relevante dentro de su obra *Making Democracy Work*. Para este autor, una institución democrática debe ser responsable y eficiente para conseguir los objetivos para los que fue creada. Es preciso que ésta parta de las demandas sociales, que haya una interacción política que el propio gobierno debe garantizar para que se elija la política que mejor se ajuste a dichas demandas y así lograr una implementación eficiente (Putnam, 1993: 9). Aunque, tal y como concluyeron Schneider y Welp (2015), la intervención del gobierno y los partidos no genera necesariamente que los mecanismos tengan una mayor incidencia en los asuntos públicos; en ocasiones incluso ocurre lo contrario.

Putnam (1993) también destaca al patrón histórico como determinante del contexto sociocultural y el desarrollo o no de una comunidad cívica en la cual surge el capital social, definido como las “características de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia social facilitando acciones coordinadas” (Putnam, 1993: 167). El capital social es igualmente relevante para las instituciones democráticas porque de él deviene el nivel de participación de la propia ciudadanía en los asuntos públicos. Luego, la formación de capital social depende también de las instituciones (que pueden ser producto de alguna reforma o, como en este caso, de la innovación democrática) que generan una nueva manera de hacer política, tanto de parte del gobierno como de la sociedad. Pero, ¿la innovación democrática está generando capital social?

Quienes se han dedicado al estudio de la innovación democrática han llegado a la conclusión de que estos mecanismos en realidad no han generado un incremento en la participación ciudadana respecto a las prácticas ya existentes. Aunque, sí es posible que generen un aumento de los canales participativos de modo que haya una mayor proliferación de éstos (Schneider y Welp, 2015).

El propio Putnam pudo comprobar que medir el capital social y, más aún, qué tan cívica es una comunidad para que responda a los procesos participativos que surgen es complicado, porque es preciso definir una diversidad de indicadores (que van desde el desarrollo económico, aspectos sobre gobernabilidad, el propio elemento histórico, la cultura, el grado

de asociacionismo). Tan solo hacer una aproximación al concepto de participación es complejo porque implica también diferentes dimensiones.

Además, aquí se respalda y sostiene la idea de que la participación de la ciudadanía va ligada con la educación cívica. Es decir, “a participar se aprende participando” (Reniu, 2016: 62), por lo que los mejores y más objetivos resultados de los mecanismos de innovación democrática se percibirán en el mediano y largo plazo, a través de la participación ciudadana pero, sobre todo, de la satisfacción de las demandas sociales.

Con una participación más constante y desatada de los estándares tradicionales de acudir a las urnas, la ciudadanía puede aprender a tomar en consideración intereses más amplios que los personales y, por tanto, los intereses privados y colectivos se encuentran ligados (Pateman, 1995). En este sentido, se trata también de que ésta aprenda a tomar decisiones que vayan más allá de sus intereses personales y que implican su afición a lo colectivo, lo cual podría eficientar el funcionamiento de la democracia.

Una democracia se desarrolla a sí misma a través de la extensión de la participación a todas las esferas de la sociedad (Pateman, 1995). Para esto, la educación cívica juega un papel fundamental pues el desarrollo de la confianza y las capacidades individuales del sujeto lo pueden llevar a aceptar y a participar en las decisiones colectivas, lo que también lo incitaría a adquirir una función integradora para reconocerse como ciudadana y ciudadano dentro de su comunidad.

“La democracia requiere, por lo tanto, el desarrollo de una conciencia política que expanda la comprensión y empatía de individuos motivados por intereses para transformarlos en ciudadanos. Esta conciencia común es producto del proceso político democrático participativo que no se reduce a la elección” (Zamarrón, 2006: 73). Entonces, con las innovaciones democráticas lo que se busca es brindar a la ciudadanía más herramientas para participar directamente en los asuntos públicos, en el marco de la democracia representativa imperante. Es decir, insertar más mecanismos para que la sociedad pueda participar, lo que incentivará, de manera gradual, un mayor interés de la ciudadanía para involucrarse e interesarse en su comunidad; como un proceso educativo a partir de la instrumentalización de este modelo.



Además de la educación, el acceso a la información también es un elemento fundamental para fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos colectivos e impulsar una creciente democratización de la política (Colombo, 2007: 55). Por lo tanto, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han resultado de gran ayuda, pues han multiplicado exponencialmente la circulación de la información y la capacidad de comunicación a nivel planetario en tiempo real, con sus virtudes y deficiencias. Por lo tanto, de los mecanismos de innovación democrática podemos identificar características que han impulsado su desarrollo, como veremos a continuación.

#### **1.4 Características de los mecanismos de innovación democrática**

Dado que el objetivo de los mecanismos de innovación democrática es lograr que la ciudadanía se involucre en el proceso de toma de decisiones, las TIC representan un instrumento para cumplir con ese propósito. La primera característica identificada de la innovación democrática tiene que ver precisamente con el recurso tecnológico del que “han echado mano”, e Internet sobresale como uno de los más revolucionarios.

Dentro de la visión optimista sobre los usos políticos de la tecnología está la idea de que Internet puede fungir, por un lado, como una herramienta para movilizar la participación de los individuos apáticos políticamente y, por el otro, como una herramienta para reforzar la participación de los sujetos ya comprometidos e informados (Chadwick, 2012). También se señala que los instrumentos tecnológicos son medios eficaces para promover la transparencia y reducir la corrupción, en el sentido de que un mayor y mejor acceso a información puede generar más demanda por la rendición de cuentas (Breuer y Welp, 2014). Asimismo, buscan abrir espacios para la deliberación y la toma de decisiones que incluyan a la ciudadanía (Welp, 2011).

El uso político de la tecnología representa un instrumento informativo (o desinformativo) sobre los asuntos públicos. Tan solo los movimientos sociales de última generación que se han gestado a través de las redes sociales han tenido como base de acción la generación de información sobre alguna demanda ciudadana, los motivos de protesta y demás elementos que los acompañan en los que la Red es la herramienta principal en su ejecución. Las redes sociales proveen la oportunidad de que la ciudadanía se conecte e interactúe y, al mismo

tiempo, generen nuevos canales que pueden ser utilizados para la comunicación política y la movilización; así como también para la deliberación, la organización, la coordinación y la decisión (Aguirre, 2013; Breuer y Welp, 2014; Castells, 2013).

Un ejemplo de este uso son las conferencias nacionales de políticas públicas de Brasil, que ganaron expresión y visibilidad después de 2003, y son espacios participativos diseñados para deliberar en torno a la formulación de políticas públicas en el ámbito federal. Su funcionamiento, a grandes rasgos, es el que sigue: el Poder Ejecutivo convoca dichas conferencias a través de las secretarías y los ministerios y se organizan con base en diferentes temáticas. Se llevan a cabo reuniones en los niveles municipal, estatal y regional, y los resultados agregados se vuelven motivo de deliberación en la conferencia nacional, a la que asisten delegados. El proceso termina en un producto que es un documento final que contiene las principales temáticas y directrices para diseñar una nueva política pública (Pogrebinschi, 2012).

A partir de 2009 éstas se extendieron e involucraron a una mayor cantidad de personas debido a que se introdujeron las conferencias vía electrónica, también denominadas “conferencias virtuales”. En ellas las discusiones son organizadas por grupos de la sociedad civil y se sintetizan las contribuciones propuestas a través de Internet. “Los resultados de estas conferencias [virtuales] se incluyen en los materiales distribuidos a los participantes de la conferencia nacional y son deliberados junto con los resultados de las conferencias locales y estatales” (Pogrebinschi, 2012: 87). Todo el proceso dura aproximadamente un año<sup>6</sup>.

Otro ejemplo son los foros legislativos existentes en países como Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú. Son espacios de participación y debate a través de los sitios web de los congresos de estos países. Sin embargo, no han tenido el impacto esperando. Por ejemplo, el programa denominado senador virtual de Chile, que consiste en hacer seguimiento de los proyectos y hacer comentarios a las y los senadores, ha recibido críticas debido al control que ejerce el cuerpo legislativo sobre las propuestas, por la insuficiente participación

---

<sup>6</sup> Para más información sobre el funcionamiento de la Conferencias Nacionales de Políticas Públicas consultar el documento completo de Pogrebinschi (2012).

ciudadana para proponer temas y porque no hay mecanismos suficientes para comprometer al senado a hacer caso de las consignas (Welp, 2011).

Un uso político de la tecnología adicional, y que ha sido más impactante en la innovación democrática, es el voto electrónico. Lo primero que debe quedar claro del voto electrónico es que no se usa solamente para la emisión de la votación electoral, sino también en PP, consultas, plebiscitos y referéndums. Hay dos concepciones de la votación electrónica, una ampliada y otra reducida. La votación electrónica, en un sentido amplio, es el empleo de la tecnología en el desarrollo del proceso electoral en su conjunto, ya sea en el registro de la ciudadanía, la confección de los padrones, el registro de los candidatos, el ejercicio del voto como tal, el conteo de los sufragios y la transmisión de los resultados (Busaniche y Heinz, 2017: 19; Tula, 2005: 17).

El voto electrónico, en su definición reducida se refiere a la implementación del recurso tecnológico en la emisión de la votación y el conteo de los votos exclusivamente (Busaniche y Heinz, 2017). El resto de las etapas del proceso electoral y las que tengan que ver con los otros mecanismos de participación ciudadana en las que se emplean las TIC tienen que ver, más bien, con una “gestión electoral electrónica”.

Es posible identificar tres modalidades de voto electrónico con base en la emisión y conteo de votos: 1) sistemas de reconocimiento automático de votos a través de escáneres o lectores ópticos; 2) sistemas de registro electrónico directo, mejor conocidos como urnas electrónicas; y, 3) sistemas de voto por Internet.

En el sistema de reconocimiento automático los votos no necesariamente se emiten usando la tecnología. En esta categoría se encuentran los dispositivos con palancas mecánicas para efectuar las opciones de voto, cuyo uso ya no es tan común actualmente. El sistema de registro electrónico directo (RED o DRE en inglés) se refiere a las urnas electrónicas. En éstas tanto la emisión del voto como su recuento son realizadas vía electrónica. Finalmente, el sistema de voto por Internet, o voto remoto (u *online*), es aquel que se desarrolla por medio de computadoras, teléfonos celulares, tablets o televisores digitales que tengan conexión a Internet, permitiendo a la ciudadanía sufragar desde cualquier sitio que se encuentre, siempre y cuando tenga acceso a la Red.

Ejemplo del empleo del voto electrónico en innovaciones democráticas es el PP, que en lugares como la Ciudad de México se ha combinado la votación tradicional, a través de papeleta, con el voto electrónico por Internet.

En general, la innovación democrática no escapa la idea de que los gobiernos democráticos que decidan usar la tecnología para efectos de impulsar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones deben estar dispuestos a invertir en la creación de condiciones de infraestructura necesaria para implementar de manera exitosa el acceso a las TIC (Breuer y Welp, 2014: 2).

La segunda característica tiene que ver con la renovación del papel de la democracia. En los mecanismos de innovación democrática ya no solo tienen cabida los actores tradicionales de la democracia representativa para promover la participación, como los partidos políticos o los gobiernos de los diferentes ámbitos políticos, sino que la sociedad civil y las organizaciones sociales empiezan a cobrar relevancia. Ello es importante porque cuando se expande la esfera de las formas de hacer política puede contrarrestarse ciertamente la crisis de representación desembocada por un descontento ciudadano hacia el modelo de democracia representativa imperante.

Más aún, cuando en esta nueva dinámica se insertan los avances tecnológicos la concepción del quehacer político y la implicación de la ciudadanía en la acción política se transforma porque éstas vienen a complementar a las dinámicas ya existentes (Francés, García y Santacreu, 2007). Pero dichos mecanismos también son incluyentes del pluralismo social, y buscan abordar todas las preferencias e intereses de la ciudadanía, desde los no organizados y que prefieren participar de manera individual, hasta los que conforman organizaciones sociales establecidas, como la sociedad civil y otras.

Con lo anterior se renueva el viejo debate democrático entre el modelo representativo y directo, en donde se aprecia una generalización y expansión de los derechos políticos ciudadanos, por medio de espacios que les permiten una influencia decisoria en los asuntos públicos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007). Ello a su vez exige, o debería hacerlo, un mayor control social de lo público, a través de un incremento de la transparencia y la rendición de cuentas sobre el desempeño de los gobiernos, para que se pueda garantizar su carácter público.

La tercera característica está vinculada con la posibilidad de incentivar la discusión y la deliberación en el proceso participativo. Si bien es cierto que algunos de los mecanismos de innovación democrática no promueven la deliberación, porque la participación ciudadana es más bien directa, el nacimiento de estos mecanismos parte de la concepción deliberativa a partir de la introducción de interfaces entre el gobierno y la sociedad es fundamental (Avritzer, 2013).

La idea es que a través de éstos se genere una interacción, seguida de una reflexión y una deliberación y toma de decisión que conduzcan al propio fortalecimiento de la democracia. Después de todo, la deliberación se refiere al análisis que realiza un conjunto de ciudadanos previo a tomar una decisión sobre un asunto público. Un ejemplo real de cómo funciona esto lo encontramos en la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, creada en 2001 con el propósito de que se presentaran propuestas de iniciativa popular. A grandes rasgos, el funcionamiento es que la Comisión recibe las propuestas de sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil y Organizaciones no Gubernamentales (ONG); luego éstas son examinadas por las y los diputados miembros de la Comisión y si se aprueban pasan al procedimiento legislativo ordinario (de Souza, 2011). Por sí sola, ésta representa un mecanismo de innovación democrática que incluye un proceso de deliberación democrático.<sup>7</sup>

La cuarta característica es que el nivel local, estatal o municipal, es en el que están más claramente definidos e implementados los mecanismos de innovación democrática (Francés, García y Santacreu, 2007; Sànchez i Picanyol, 2008: 20 y 21), esto a pesar de algunos ejemplos que en lo federal han florecido. Es decir, los mecanismos de innovación democrática están siendo albergados por los niveles locales, más que por los nacionales, lo que guarda correspondencia también con su promoción “desde arriba” (los gobiernos locales) o “desde abajo” (las demandas ciudadanas)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Para conocer más sobre el desarrollo y los resultados de este mecanismo, consúltese el texto de de Souza (2011).

<sup>8</sup> Para profundizar el tema del contexto político del surgimiento de las innovaciones democráticas se sugiere revisar el texto de Schneider y Welp, 2015.

La explicación a esta presencia local de iniciativas responde a múltiples factores, pero cabe citar entre ellos la fácil adscripción territorial de los protagonistas de los procesos participativos, el contacto relativamente cotidiano entre representantes de las instituciones y ciudadanos, la pluralidad de redes políticas y sociales existentes a nivel local, el sentimiento de comunidad de los propios ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender sus demandas, y la eventual posibilidad de crear en el nivel local espacios que permitan la inclusión de sus habitantes en la discusión y el debate público (Francés, García y Santacreu, 2007).

Esta tendencia se puede ver de manera clara en las experiencias innovadoras que se desarrollan en Europa, pero también en América Latina, en donde se está buscando atender temáticas trascendentales dentro de la gestión institucional y que tienen que ver con políticas sociales, gasto público, medio ambiente, urbanismo, desigualdad social, etcétera. El punto de esto es ver cómo la gente se siente más identificada e involucrada en el ámbito local, desde su comunidad, porque en buena medida las decisiones políticas que se toman allí le afectan más directamente que las de carácter nacional, y es aquí en donde se puede desarrollar más fácilmente a la acción colectiva (Goldfrank, 2006).

Finalmente, la quinta y última característica identificada es la necesidad de fortalecer la participación ciudadana por parte de los mecanismos de innovación democrática pero, ¿lo están logrando? Los resultados positivos de una mayor participación a raíz de la innovación democrática se percibirán en un mediano y largo plazo, debido a que “los ciudadanos serán más propensos a participar si como resultado de sus experiencias previas tienen una valoración o impacto positivo sobre los resultados obtenidos a través de su participación. Además, si las personas que tienen una alta percepción de su eficacia política externa también aumenta su probabilidad de participar en este tipo de actividades” (Somuano, 2011). Es decir, se sostiene que es la experiencia previa la que fomenta un mayor involucramiento en las actividades de participación no electoral. Pero esto no ocurre necesariamente así.

El tema de la participación ciudadana a través de los mecanismos de innovación democrática probablemente es el más complejo de todos porque, por un lado, se dice que el fortalecimiento de la democracia se apoya en la idea de la participación de la sociedad en el ejercicio de poder (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007), y representa un instrumento para la

construcción de la igualdad social, poniendo el interés público por encima de todos los demás. Y, por el otro, se sostiene que la participación ciudadana ha tenido grandes descensos, y que la aparición de la innovación democrática tiene que ver también con la crisis participativa y el déficit democrático que ha dejado el modelo de democracia representativa, justo por el desencanto de la ciudadanía por la política.

Los mecanismos de innovación democrática demandan que la ciudadanía se involucre más y lleve su participación a otro nivel que solo decidir o votar, y que tiene que ver con deliberar, informarse, organizarse, cooperar. Este tipo de participación implica un ciudadano maduro, políticamente hablando, con un capital social fortalecido, y entonces se debe tener presente que el resultado no se puede apreciar en el corto plazo, pues cuando las personas que tienen la percepción de que su participación puede efectivamente hacer la diferencia son más propensas a participar.

En suma, la importancia del análisis de la innovación democrática y, en específico, a partir del estudio de los presupuestos participativos resulta relevante para de la Ciencia Política porque de lo que se trata es de dar claridad al concepto central (innovación democrática), problematizándolo con el debate de la crisis de representación democrática, y dotándolo de características propias, contrastándolo con el espectro empírico por medio de ejemplos. Al fin y al cabo éste es el objetivo central de la tesis: que, a partir del análisis del PP se brinde una explicación al gran desafío al que se enfrenta y que es también su gran propósito: consolidar la participación ciudadana.

## Capítulo 2

### El presupuesto participativo como ejemplo de innovación democrática

#### Introducción

El presupuesto participativo destaca entre los mecanismos de innovación democrática por ser el más difundido y uno de los más estudiados (Goldfrank y Schneider, 2006; Azevedo, 2008; Blanco, 2002; Goldfrank, 2006; Wampler, 2000; Welp, 2015a). Su implementación pionera en Porto Alegre, Brasil, representa el caso emblemático que lo ha convertido en un referente empírico a considerar en cualquier estudio en la materia.

El PP se ha vuelto una práctica muy estudiada para las y los interesados en la democracia participativa y la participación ciudadana porque ha abierto la posibilidad de nuevas y dinámicas formas de hacer política, consiguiendo con ello ser un modelo atractivo para distintos lugares del mundo que han perseguido el ideal del fortalecimiento democrático. La innovación democrática, que es el concepto en el que aquí se enmarcan los PP, permite que la ciudadanía se involucre en el proceso de toma de decisión, además de que podría promover la transparencia, el control social y la optimización de las condiciones de vida; aunado a que cada sitio en el que es incorporado recrea un modelo institucional auténtico.

El objetivo de este capítulo es presentar un estado del arte sobre el presupuesto participativo, a partir de la visión de las condicionantes que, desde distintos ámbitos (contexto, diseño institucional, factores tecnológicos), favorecen la implementación de este mecanismo, sobre todo a partir de la participación ciudadana. Para ello se ha dividido en cuatro apartados.

El primero rescata los aspectos generales del PP, partiendo del por qué es un ejemplo de innovación democrática, hasta las definiciones amplia y restringida que por sus características lo identifican. El segundo expone los factores políticos y sociales propios del contexto, que representan condicionantes previas a la construcción de su diseño institucional y su consecuente implementación, mismos que son de utilidad para explicar cómo el contexto repercute también en favorecer o no su introducción.



El tercero describe las condicionantes del diseño institucional identificadas en la literatura académica; cada una se explica a partir de las aportaciones y demostraciones que diferentes autores han realizado con base en la observación de casos. Finalmente, el apartado cuatro expone otros factores que desde el PP buscan incidir en la mejora de los niveles de participación ciudadana. En específico, se hace referencia al uso de la tecnología, particularmente al voto electrónico, cuyo propósito es incentivar la participación sobre todo de determinados sectores sociales.

## **2.1 Aspectos generales del presupuesto participativo**

El PP es un mecanismo de innovación democrática porque promueve la participación de la ciudadanía para que ésta decida sobre una parte del gasto público (Goldfrank, 2006; de Souza, 2003) con el objetivo de optimizar su condición de vida (Ayala y Hernández, 2014; Marquina, 2013; Francés, García y Santacreu, 2007). Además, “cambia las prácticas administrativas y políticas para mejorar la integración de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones dentro del presupuesto”<sup>9</sup> (Avritzer, 2013: 157). Asimismo, es innovador porque favorece la transparencia de los gastos públicos, cuyo funcionar combina elementos de la democracia participativa y la democracia representativa (Goldfrank, 2006; Porto de Oliveira, 2011). Otro elemento innovador es que el mecanismo se ha vuelto un estándar, es decir que se replicado en diferentes lugares (Bianchi, 2019). Y, finalmente, es una innovación democrática porque permite que las reglas con las que opera sean auténticas para cada caso en el que se implementa.

Como ejemplo de innovación democrática, el PP ha sido analizado como un mecanismo de control social, porque promueve la transparencia y *accountability* a través de la intervención social (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007; Wampler, 2004). Por supuesto, está relacionado también con el término “gobernanza”, porque implica la intervención de actores no gubernamentales en los asuntos públicos (Francés, García y Santacreu, 2007; Gurza e Isunza, 2010), y al incorporar a otros actores a la escena política, como la sociedad civil, ésta cobra un papel fundamental (Cohen, 1997; Baiocchi, 2000). Igualmente, brinda

---

<sup>9</sup> Traducción propia.

la posibilidad de implementar medidas de redistribución benéficas para los grupos desfavorecidos (Goldfrank, 2006; Marquetti, 2002; Blanco, 2002).

En términos generales, el funcionamiento del PP se basa en un diálogo abierto entre autoridades y ciudadanía para discutir las temáticas prioritarias sobre las cuales se debe invertir el gasto público, centrando la atención en las problemáticas que a nivel comunitario deben ser atendidas con mayor urgencia. En algunos casos, como ocurre en presupuestos participativos de algunas ciudades de Brasil (como Porto Alegre), las reuniones se hacen por temas y se eligen a los delegados y consejos que se encargarán de guiar las discusiones (Avritzer, 2013; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007; Blanco, 2002). Finalmente, la ciudadanía vota para decidir qué proyectos de todos los propuestos deben ser implementados. Estos procedimientos suelen llevarse a cabo anualmente.

El PP se está posicionando como una de las prácticas más difundidas del proyecto democrático-participativo (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007), convirtiéndose así en un instrumento de democracia participativa cuyo objetivo es desarrollar una cultura ciudadana en la que se involucren las personas para que participen con el gobierno en la solución de problemas relacionados con sus entornos (Marquina, 2017). El contexto inmediato de intervención de la ciudadanía es lo que, en términos teóricos, ha fortalecido la dinámica participativa, ya que ésta conoce y reconoce ahí –mejor que en cualquier otro ámbito– las principales problemáticas sociales por atender. Por tal motivo el PP no debe ser visto como un simple instrumento técnico, pues refleja también una orientación política en su búsqueda de concretar y ejecutar proyectos públicos de la vida cotidiana de los participantes. De hecho, la orientación práctica es uno de los principios o características simbólicas de este tipo de instituciones que identifican Fung y Wright: “desarrollan estructuras de gobernanza orientadas a preocupaciones bastante concretas”<sup>10</sup> (2001: 18).

Pero su implementación produce igualmente distintas polémicas, que van desde ser visto como un mecanismo atenuante que hace recaer en la población responsabilidades que competen al gobierno (Marquina, 2017; Azevedo, 2008), hasta ser criticado por lo limitado en recursos y acotado en determinados rubros establecidos desde la administración

---

<sup>10</sup>

Traducción propia.

gubernamental (Marquina, 2017; Auxiliadora, 2011). Ninguna de estas dos críticas es inválida, no obstante, la primera puede ser rápidamente desechada si se sostiene que con la participación ciudadana se puede contrarrestar la crisis de representación política. Además, otro de los principios de estos mecanismos es que se desarrolle una participación ascendente en la que los más afectados por problemas específicos se involucren para resolverlos (Fung y Wright, 2001).

En cambio, la segunda crítica sí será puesta en evidencia en el análisis empírico de esta investigación, porque la asignación de recursos será considerada un componente del diseño institucional del PP y éste, a su vez, podrá dar luz sobre el comportamiento de la participación ciudadana.

La importancia de los presupuestos participativos es desempeñarse como instrumentos de la participación ciudadana en el proceso presupuestario que, por un lado, tiene que ver con el interés público por definir las estrategias en el uso de los recursos públicos. Como tal, “involucra acción partidaria directa tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, y proporciona recursos masivos para que los políticos se dirijan a sus defensores” (Schneider y Goldfrank, 2006: 259). Por esta razón, ha sido concebido como un mecanismo creado e implementado con el propósito de estructurar la competencia para favorecer y promover intereses partidarios (esto también será contrastado en la investigación).

Y, por el otro, implica una relación de diálogo entre Estado y sociedad, para que se desarrolle una retroalimentación de la experiencia de la ciudadanía, en el supuesto de que ésta es la mejor conocedora de las realidades ligadas a su vida cotidiana (Ayala y Hernández, 2014). Auxiliadora (2011) sostiene que este mecanismo busca fomentar una reorientación de prioridades e invertir en favor de las poblaciones con más carencias para intentar generar un equilibrio en la aplicación del gasto público y que la planificación de los proyectos contribuya a mejorar las condiciones de dichas comunidades. Por tal motivo es un error pensar que las autoridades pueden ser las únicas responsables y capaces de atender todas las demandas ciudadanas. No obstante, y regresando a la segunda crítica mencionada arriba, si los recursos del PP son limitados las comunidades menos favorecidas no podrían mejorar sustancialmente sus condiciones, aunque éste fuera el propósito.

Además, que el PP se convierta en un espacio público para la efectiva cogestión del poder depende también, por una parte, del avance, madurez y vitalidad de proyecto político democratizador emergente desde la sociedad organizada y, por la otra, de la transparencia e iniciativa del gobierno para implementar dicho proyecto político democrático. Por ende, la promoción y postura de las autoridades gubernamentales frente al mecanismo y el grado de involucramiento y control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación son elementos esenciales para analizar el PP (Schneider y Welp, 2015; Goldfrank, 2006; Blanco, 2002: 24; Marquina, 2017). En suma, con este mecanismo de innovación democrática, pues, es posible apreciar formas distintas de hacer política.

La participación ciudadana se vuelve el elemento central del PP, porque se convierte en una razón esencial para explicar el propósito de su existencia misma. Es a través de ésta que los sujetos se involucran de manera directa e indirecta en acciones públicas y que se logra reducir la brecha entre gobernantes y gobernados, generando, al menos idealmente, “una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de los ciudadanos” (Marquina, 2013: 102). Además, puede contribuir al desarrollo de capacidades individuales entre los participantes, cuya función educativa debe ser el fortalecimiento de la democracia misma (Pateman, 1970). Con la participación ciudadana, lo que se busca es que la ciudadanía intervenga en actividades públicas, como portadores de intereses sociales y no individuales, generando con ello comunidad.

De ahí que, según Goldfrank (2006), una definición menos general sino más bien acotada del PP sea que la ciudadanía contribuya, de manera voluntaria, directa o indirectamente, en la toma de decisiones del presupuesto público, pero a través de reuniones constantes con autoridades gubernamentales. Es decir, la asociación y posteriormente la deliberación se vuelven elementos centrales en esta práctica participativa. Por consiguiente, un principio distintivo más identificado por Fung y Wright (2001) es la generación de soluciones deliberadas, por medio de las cuales la toma de decisiones se realiza a través de escuchar las posiciones de los participantes y proponer opciones grupales. En la deliberación se aceptan acciones colectivas y no particulares, y en las cuales es posible conocer posiciones, intercambiar información y valoraciones, dirimir disensos, construir consensos y generar

una toma de decisiones razonada (Schneider y Welp, 2015; de Azevedo, 2008; Baiocchi, 2000).

Por eso se dice que las y los participantes pueden convertirse en mejores ciudadanos a nivel colectivo, ya que generan y promueven actitudes democráticas que impactan en la gobernanza misma y, en general, en la arena política (Montambeault, 2012; Cunill, 1991). El ideal del PP sería que el control ciudadano de los recursos públicos propicie el reflejo de las necesidades reales de la población en el presupuesto público, además de promover mayor transparencia en el gasto y empoderar a la ciudadanía para coadyuvar, de alguna manera, en el desmantelamiento o neutralización del clientelismo (Valverde, Gutiérrez y García, 2013; Auxiliadora, 2011; Hernández y Fernández, 2013; Blanco, 2002). Aunque hay algunos análisis sobre presupuestos participativos en los que demuestran lo contrario (Tejera, 2015; Azevedo, 2008).

Siguiendo a Abers, el clientelismo se define por un intercambio de favores “entre los representantes políticos y los ‘cabos electorales’, líderes vecinales que movilizan electoralmente a su comunidad en apoyo a un candidato a cambio de promesas de beneficios para la comunidad y para ellos en particular” (2001: 3). Dichos intercambios son de carácter personal, lo cual no se traduce en mejoras o beneficios para la comunidad, sino más bien en regalos y favores personales, y ello provoca que la sociedad civil y toda clase de organizaciones sociales estén desmovilizadas y tengan una estructura más bien jerárquica. Ante este escenario, Blanco (2002) sostiene que el PP podría consolidarse como un atenuante del clientelismo político, porque gracias a éste la participación ciudadana intervendría tanto en priorizar las demandas sociales como en legitimar las políticas de inversión y distribución de los recursos.

Ante esta primera postura se entiende que la participación ciudadana en el presupuesto participativo se presenta como un aliciente para rescatar demandas que por tradición habían sido marginadas, posibilitando que sean satisfechas por medio de nuevas inversiones presupuestarias, lo que traería más beneficios que el clientelismo (Blanco, 2002). Pero hay que preguntarse si esto ha sido realmente así. ¿Cómo se ha manifestado la participación con la innovación democrática? Si ya se vio que el objetivo del PP mismo es que la ciudadanía

participe en el proceso de toma de decisiones, ¿qué tan funcional o no ha resultado su implementación?

Por eso la implementación del PP presenta un gran reto en su diseño: la posibilidad de que sea ejecutado con éxito en grandes poblaciones, de manera que toda la ciudadanía de dicho territorio pueda participar en el proceso de toma de decisión sobre el gasto público (Hernández y Fernández, 2013; Montecinos, 2011). Entonces es conveniente que para su diseño y difusión se tengan en cuenta aspectos políticos, socio-demográficos, culturales, económicos, propios del contexto; a modo de reflexionar sobre un modelo favorable para la participación y que de esta manera cumpla los propósitos para los que ha sido creado. Por lo tanto, el análisis de las condicionantes que influyen sobre el comportamiento de la participación ciudadana se convierte en una tarea de primer orden en esta investigación.

Los esfuerzos que se han hecho sobre la reflexión de los elementos que favorecen la implementación de estos mecanismos, incluyendo el PP, se han concentrado en análisis comparativos sobre distintos casos de estudio. El contexto ha sido definido como las condiciones sobre las que se genera el diseño institucional del mecanismo (Goldfrank, 2011) y ha permitido distinguir diferentes resultados en su funcionamiento. Es decir, no en todos los lugares en los que se le ha impulsado<sup>11</sup> ha sido favorable o generado el mismo potencial para la resolución de problemas específicos en las comunidades.

El de Porto Alegre, capital del estado Río Grande do Sul, en Brasil, es el ejemplo más emblemático del PP a nivel internacional, pues su éxito fue reconocido ampliamente por representar una de las mejores prácticas de gestión urbana en el mundo (de Sousa, 2003), a pesar de los altibajos que también tuvo en los años que se aplicó. El nacimiento de esta práctica participativa data de 1989, con la llegada del Partido de los Trabajadores (PT), fuerza política de izquierda, al gobierno municipal. Precisamente por su éxito reflejado en una participación ciudadana ascendente y en los resultados favorables para frenar las desigualdades entre sus comunidades, el uso del PP se ha “replicado” en distintas latitudes

---

<sup>11</sup> En América Latina se ha implementado en algunos municipios de Colombia, de Chile, de El Salvador, de Guatemala, de Perú, de Uruguay, Ecuador, Brasil, México, Argentina, Bolivia, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú y Chile. Y en Europa, en donde más se han cristalizado esos proyectos es en España: en algunas regiones de Andalucía, de Cataluña, de Galicia y de Belares. Asimismo, en regiones de Italia, de Canadá, de Estados Unidos, Japón.

del planeta. Sin embargo, a pesar de que muchas ciudades de América y de Europa se han inspirado en la experiencia de Porto Alegre porque han encontrado en éste “las señales institucionales y políticas de una democracia de elevada intensidad” (de Souza, 2003: 10-11), no se puede copiar de manera automática.

Si bien gran parte de la literatura académica se concentra en Porto Alegre (de Souza, 2003; Abers, 2001; Baiocchi, 2000; Marquetti, 2003), hay quienes se han concentrado en analizar otras ciudades brasileñas (Avritzer, 2013; Azevedo, 2008; Blanco, 2002; Schneider y Goldrank, 2006; Wampler, 2000), de Latinoamérica (Goldfrank, 2006; Tejera, 2015; Schneider y Welp, 2015; Montecinos, 2009; Suárez, 2017; Valverde, Gutiérrez y García, 2013) y del continente europeo (Blanco, 2002) –aunque en menor medida–.

Dado que el cumplimiento del objetivo general del PP depende de la dinámica que se desarrolle y cambia conforme al lugar en el que es implementado, generándose así un diseño institucional diferente para cada caso, la revisión del contexto, o sea las condiciones previas del diseño, y el diseño institucional propiamente dicho, son aspectos de los que se extraerán las condicionantes para explicar la participación ciudadana en el PP de la Ciudad de México.

De acuerdo con Goldfrank (2006), los resultados positivos de los PP no están garantizados solamente en su implementación, sino que las características del diseño institucional y las condiciones previas tienen un papel fundamental. Éstas son una clara muestra de las propias intenciones de los diseñadores para que el mecanismo se implemente de una u otra manera y, por lo tanto, de los efectos que tendrá en la participación ciudadana y en la permanencia misma del mecanismo.

Finalmente, el PP debería pensarse como un proceso gradual, en el que primero tendría que lograrse la promoción de la participación y después fomentar el empoderamiento ciudadano para la exigencia de rendición de cuentas. Porque es bajo este escenario que dicho ejemplo de innovación democrática es percibido como un aliciente para contrarrestar la crisis de representación y legitimar el proceso de toma de decisiones.

## **2.2 El contexto en el que se impulsa el presupuesto participativo**

En la literatura que analiza estos mecanismos es recurrente hallar un análisis del contexto en el que se implementan y extraen reflexiones sobre las condiciones que desde dicha dimensión pueden favorecer o no la implementación de un PP con un diseño institucional abierto que permita una participación ciudadana, que no solo se restrinja a acudir a votar (Goldfrank, 2006). Este tipo de aportaciones tienen que ver, sobre todo, con estudios comparados en los que se contrastan países, regiones, mecanismos de innovación democrática y, por ende, el propio diseño institucional.

Para efectos de esta revisión teórica, las condicionantes contextuales rescatadas de la literatura cuyo enfoque es el análisis del diseño institucional de los mecanismos son seis: 1) la promoción desde el gobierno nacional o local (Schneider y Welp, 2015; Goldfrank, 2006; Blanco, 2002); 2) el grado de centralización gubernamental y la institucionalización de los partidos políticos (Schneider y Welp, 2015; Blanco, 2002; Fung y Wright, 2001); 3) la voluntad política (Baiocchi, 2000; Goldfrank, 2006); 4) el capital social (Schneider y Welp, 2015; Cohen, 1997; Baiocchi, 2000); 5) el grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación (Blanco, 2002; Cohen, 1997); y, 6) la desigualdad social (Blanco, 2002; Goldfrank, 2006).

Mecanismos de innovación democrática, como el PP, nacen de la promoción que se les da y ésta se puede generar en dos formas: desde el ámbito nacional o el local. El presupuesto participativo es un mecanismo en sus orígenes promovido por gobiernos de izquierda pero que se ha expandido porque se le consideró una buena práctica desde agencias internacionales como el Banco Mundial (Goldfrank, 2006).

En el capítulo 1 se mencionó que una de las características políticas de los mecanismos de innovación democrática es que a pesar de que su uso también ha florecido a nivel nacional o federal, es en el ámbito local o subnacional que se encuentran más claramente definidos (Francés, García y Santacreu, 2007; Sánchez i Picanyol, 2008: 20 y 21). Esto se explica, sobre todo, porque en el plano local se da un contacto más cercano entre representantes y representados, por la posibilidad que tienen estos segundos de reconocer sus instituciones para atender sus demandas más próximas, por la facilidad de que sean incluidos en el debate público, y por el propio sentimiento de comunidad de la ciudadanía (Francés, García y Santacreu, 2007). Además, como señala Goldfrank (2006), el tamaño reducido del lugar



permite alentar la acción colectiva. De hecho, Montecinos (2019) sostiene que es más común encontrar presupuestos participativos a nivel municipal que estatal, por ejemplo.

De esta manera, es en el ámbito local en el que se puede desarrollar un escenario ideal para intercambiar y generar acuerdos y consensos entre sus participantes, a través de la promoción de redes de actores en las que se atiendan asuntos públicos y se diseñen y generen proyectos que den solución a los problemas de interés público. Asimismo, por medio del fortalecimiento del capital social en estos espacios, creando las reglas del juego y arreglos institucionales que delimiten el espacio de acción de la ciudadanía.

Aunque la implementación sea promovida por el gobierno, es conveniente analizar en este punto si ello se debe a la presión o demanda ciudadana al exigir más y mejores espacios de participación. En el caso de Brasil se puede afirmar que así fue<sup>12</sup>. Esto será importante porque, como sostienen Schneider y Welp (2015), un contexto de crisis puede desembocar en la apertura e implementación de estos mecanismos.

La segunda condicionante tiene que ver con el grado de centralización gubernamental y la institucionalización de los partidos políticos. Lo que impacta directamente con el punto anterior, en tanto que va a depender también de la promoción del PP desde el ámbito local o federal y que la relación entre los gobiernos de ambos niveles sea o no colaborativa.

La relación entre el gobierno nacional y el local genera efectos contrapuestos, en tanto es de esperar que cuando pertenecen al mismo signo político, la participación sea ralentizada o controlada por el gobierno central, mientras que cuando son de signo opuesto el gobierno local, puede tener más incentivos para promoverla, pero también menos recursos para

---

<sup>12</sup>

En Brasil la caída del autoritarismo militar fue producto del surgimiento de los movimientos sociales y sindicales que luchaban en contra del régimen, y que proclamaban derechos políticos y civiles y libertad partidaria, a través de los cuales se pudieron concretar más adelante las victorias electorales (Maricato, 2015) que implicaron el retorno de las instituciones formales de la democracia representativa. El Partido de los Trabajadores (PT) fue fundado en este proceso de apertura política y cuando imperaba una ferviente lucha en contra la dictadura (1980).

La alta confluencia de fuerzas políticas dio como resultado la proclamación de la Constitución de 1988 cuya línea rectora fue la recuperación de los derechos humanos, civiles y políticos de la sociedad brasileña, lo que se materializó en el fortalecimiento de una sociedad civil articulada; a pesar de los tintes autoritarios que en ésta se contenían (Oliver, 2012; Iliada, 2012). La conjugación de estos elementos permitió el arranque del proceso democratizador, en el cual la movilización social organizada y articulada tuvo incidencia. El nuevo marco normativo, además de reconocer amplios derechos, aceptó formas de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

construir espacios participativos con incidencia en la decisión de políticas (Schneider y Welp, 2015: 22).

Lo anterior se ve afectado directamente con la institucionalización de los sistemas de partidos, ya que puede esperarse que mientras más institucionalizado se encuentre el partido promotor del PP, más posibilidades tendrá de generar y conservar más espacios de poder y de impulsar iniciativas democratizadoras en su territorio (Schneider y Welp, 2015). Por otro lado, si hay polarización entre las fuerzas políticas, será más complicado forjar acuerdos y promover estos mecanismos (Schneider y Welp, 2015). Por lo tanto, la hegemonía del propio partido político en el poder de un determinado territorio será relevante a la hora de pensar en un PP más abierto a la participación ciudadana.

Además, según lo propuesto por Fung y Wright, este elemento también será importante para la creación de vínculos formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación que conectan estas unidades entre sí y para superordenar autorizaciones más centralizadas. Así como para la generación de nuevas instituciones que apoyan y guían estos esfuerzos descentralizados de resolución de problemas en lugar de dejarlos como asuntos informativos de interés (2001: 17).

Goldfrank (2006) demuestra cómo la descentralización del gobierno local de Porto Alegre fue una condicionante importante para favorecer el proyecto del PP, pues gracias a esto contó con más autonomía para disponer y asignar recursos para el mecanismo y con ello otorgar a la ciudadanía un poder real para generar programas, proyectos o políticas públicas que realmente fueran sustantivos y atendieran sus demandas.

La tercera es referente a la voluntad política, y se refiere al compromiso ideológico que demuestre el gobierno promotor y el partido político de ese gobierno con la apertura de canales de participación ciudadana, con el propósito de compartir la toma de decisiones para la satisfacción de las demandas populares (Goldfrank, 2006). Este aspecto es importante porque implica la voluntad de delegar una mayor corresponsabilidad social para la toma de decisiones, a partir de la promoción de la movilización vecinal urbana (Blanco, 2002; Schneider y Welp, 2015; Baiocchi, 2000), lo que permitirá estimular la acción colectiva y, por lo tanto, será más favorable su aplicación al desembocar en una mayor participación, lo que legitimará al mecanismo mismo. Por ende, la conducción política es

esencial. La voluntad política también ha sido relacionada en la literatura académica con el espectro ideológico (Baiocchi, 2000; Blanco, 2002) ya que los primeros PP fueron iniciados por gobiernos de izquierda.

En un estudio comparado del PP en ciudades brasileñas y catalanas, Blanco (2002) analiza, entre otras cosas, la identificación partidista de la ciudadanía participante y los delegados y consejos de sus estudios de caso propuestos: Porto Alegre y Belo Horizonte, de Brasil, y Sabadell y Rubí, de España. Y, a diferencia del resto de las ciudades en las que no se ha generado mucha información al respecto, observa que en Porto Alegre hay una identificación entre la mayoría de los participantes con el PT, partido de izquierda y promotor del PP. Esto guarda relación con la participación en algún partido político o la participación de estas personas en alguna asociación vecinal.

Desde otra perspectiva, Goldfrank (2006) demuestra que el PT en Porto Alegre implementó el PP con el propósito de fortalecerse políticamente dentro y fuera de la región, buscando su permanencia en el gobierno. Para esto generó puntos de apoyo en asociaciones barriales, teniendo más éxito en la participación de los movimientos comunitarios menos formalizados y que generalmente devienen de los sectores socioeconómicos menos favorecidos, lo cual guarda una relación estrecha con lo sostenido por Blanco (2002) y Baiocchi (2000). Wampler (2008) llega a una conclusión similar y bautiza este proceso como “democracia participativa cooptada”, pues encontró que los PP fueron usados para legitimar las políticas del gobierno y que generaran una imagen de democracia y participación hacia la ciudadanía (Montecinos, 2014).

Así, hay una coincidencia en estos autores en que dichos vínculos fueron parte de una estrategia de los partidos promotores para fortalecer el mecanismo y conservar su poder en sus demarcaciones. Por lo tanto, se vuelve indispensable analizar el rol de los partidos políticos en el proceso, tanto como incentivadores como opositores, para reconocer los intereses de fondo de esa voluntad política respecto a la participación ciudadana.

La cuarta condicionante implica contar con asociaciones civiles dispuestas a participar en la vida pública y, por tanto, que expresen demandas ciudadanas. Tiene que ver con el grado de control ejercido por la ciudadanía sobre la estructura de participación, lo que genera una proliferación de la sociedad civil, de asociaciones vecinales y de movimientos comunitarios

menos formalizados (Schneider y Welp, 2015: 19; Goldfrank, 2006). Baiocchi (2000) demostró que en Porto Alegre, a raíz de la implementación del PP, se incrementó el número de asociaciones civiles, argumentando que son éstas las que participan en mayor medida en los foros y asambleas temáticas<sup>13</sup>. No obstante, la crítica que hace es qué porcentaje de la ciudadanía se encuentra representada por dichas asociaciones civiles.

A pesar de esto último, la consolidación del PP sí se ve favorecida por la posibilidad de que este mecanismo sea central para la vida política a tal grado de generar niveles altos de movilización social, lo que se puede lograr gracias a la existencia de una estructura social civil ya fortalecida, que tenga ya de por sí incentivos para participar, y que a través de la innovación democrática rescate, promueva y satisfaga las demandas de la ciudadanía.

La quinta, referente al grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación, significa que el PP otorgue a la ciudadanía incentivos suficientes para que tomen centralidad en el proceso de toma de decisiones. O sea que los actores gubernamentales hagan cómplices verdaderamente a las y los actores sociales (Blanco, 2002) para la satisfacción de demandas y solución de problemas públicos. Ello implica la construcción de bases nuevas de solidaridad, sobre todo entre actores sociales, al hacer frente a preocupaciones comunes (Cohen, 1997).

De hecho, este punto guarda relación con la voluntad política, aunque aquí implica que la ciudadanía se convierta en la principal protagonista del mecanismo por medio de su participación, sin que se vea cooptada o limitada por el sector gubernamental. El liderazgo en el presupuesto participativo debe recaer en la movilización social. Esto guarda una relación estrecha con la capacidad de aprendizaje de la ciudadanía a partir del PP, misma que también puede incrementarse, de acuerdo con Fung y Wright, por la combinación de la deliberación (como condicionante del diseño institucional del mecanismo) y la coordinación y retroalimentación centralizadas (2001: 26).

La sexta y última tiene que ver con la desigualdad social, por lo que una sociedad compuesta por sectores socioeconómicos diametralmente opuestos y extremos, lo que se

---

<sup>13</sup> En Porto Alegre, entre 1988 y 1998 el número de asociaciones vecinales pasó de 300 a 540 (Baiocchi, 2000: 28). Con el PP, las asociaciones vecinales se ven incentivadas a horizontalizar sus estructuras organizativas, democratizarlas internamente y potenciar su capacidad de movilización social.

traduce en poca población con una renta económica alta y mucha población con ingresos muy bajos, será un incentivo para favorecer la participación ciudadana y para que los gobiernos de izquierda impulsen este tipo de mecanismos.

Para la ciudadanía proveniente de una sociedad con estas características, la introducción del PP representaría una oportunidad para impulsar una agenda de demandas colectivas no satisfechas y rezagadas para poder impulsarla por esta vía (Blanco, 2002). Para el sector gubernamental, es la posibilidad de generar estrategias de fortalecimiento de sus políticas de inversión a través de las prioridades establecidas por el proceso del presupuesto participativo (Blanco, 2002); o, como sostiene Goldfrank (2006), de intentar fortalecer su poder y lograr su permanencia política en la administración.

Para favorecer la implementación del PP la desigualdad social es una condicionante del contexto que resulta relevante porque representa una fuente de equidad, como sostienen Fung y Wright (2001), proveniente de la inclusión de personas desfavorecidas y que a menudo están excluidas del proceso de toma de decisión pública. Además, cuando el objetivo del presupuesto participativo se refleja en la generación de proyectos o políticas públicas para favorecer a los sectores más pobres, funda una acción pública efectiva para aquellos que generalmente no disfrutaban de este bien.

En el caso de Porto Alegre queda comprobado que la desigualdad social ha jugado un papel fundamental que ha favorecido al PP. Baiocchi (2000), y después Blanco (2002), demostraron que la tendencia de la participación fue al alza y que era la población de renta baja o muy baja la que participaba más en comparación con la de media y alta. Sin embargo, hay otros estudios (Allegretti, García y Paño, 2011) que constatan que existen ejemplos de presupuestos participativos donde las clases medias participan en mayor medida, como ocurre en Lisboa, Portugal. Asimismo, en las asambleas regionales de Porto Alegre participan más los sectores menos favorecidos, mientras que en las asambleas temáticas son las clases medias las que participan con mayor intensidad. Goldfrank (2006), por su parte, argumenta que esto fue un elemento provechoso para el PT en la capital de Río Grande del Sur, quien encontró en los sectores populares la posibilidad de elevar el número de participantes y legitimar con ello sus decisiones como gobierno, fortaleciéndose así electoralmente.

Cualquiera que sea la explicación, siendo el PP el ejemplo más notorio de la innovación democrática, y Porto Alegre el lugar más sobresaliente de su implementación, vale la pena señalar que los niveles de participación tan solo en las asambleas ciudadanas para la discusión y priorización de las demandas ciudadanas oscilaba entre el 8% y el 10%; en tanto que la participación ciudadana en general no rebasaba el 10% (Goldfrank, 2006). Es necesario reiterar que el mecanismo ha sido calificado en este lugar como exitoso por el nivel de participación y por la satisfacción de demandas ciudadanas y la reducción de la desigualdad social; pero, además de las condiciones que vienen dadas por el contexto, haya elementos que desde el diseño institucional permiten explicar dicho éxito.

### **2.3 La importancia del diseño institucional en el presupuesto participativo**

El diseño institucional del PP delimita cómo y cuándo se decide, si los resultados son o no vinculantes, a las y los actores involucrados, la forma en la que se participa, los montos asignados al mecanismo, si está o no regulado por la ley, etcétera.

El gran reto en un correcto diseño de los presupuestos participativos tiene que ver con la disyuntiva del accionar colectivo, es decir, con la posibilidad de que sean ejecutados con éxito en grandes poblaciones, de manera que toda la ciudadanía de dicho territorio pueda participar en el proceso de toma de decisión sobre el gasto público (Hernández y Fernández, 2013; Montecinos, 2011). Por ello se sostiene que un diseño adecuado podría facilitar la participación de la ciudadanía y no restringirla al simple acto de votar (Hernández y Fernández, 2013).

De acuerdo con Fung y Wright, los diseños institucionales de este tipo de mecanismos deben contener tres valores democráticos muy importantes desde la acción estatal: efectividad, equidad e invitar a una participación amplia, profunda y sostenida. Es sus palabras:

Dado que la mayoría de los experimentos se concentran en los problemas de las personas desfavorecidas, [...] la efectividad total es un componente importante de la justicia social. Una segunda fuente de equidad y la justicia se debe a la inclusión de las personas

desfavorecidas residentes y trabajadores que a menudo están excluidos de decisiones<sup>14</sup> (Fung y Wright, 2001: 26).

El diseño institucional es la manera en la que se constituyen, toman forma y cobran vida estos mecanismos, en el que están contenidos el *modus operandi* (reglas escritas y no escritas), los actores involucrados con su participación en la innovación democrática, su ejecución y su implementación como tal, así como los resultados que generan.

En la literatura académica que ha centrado su estudio sobre el diseño institucional de la innovación democrática e instituciones de participación directa se identifican los siguientes elementos (de los que no escapan los PP) como relevantes para considerar su implementación: 1) el tipo de participación generada (Fung y Wright, 2001; Bellota, 2017; Schneider y Welp, 2015; Goldfrank, 2006; Welp, 2015a; Serdült y Welp, 2015); 2) el sustento legal (Schneider y Welp, 2015; Goldfrank, 2006); 3) la convocatoria (Schneider y Welp, 2015; Welp, 2015a); 4) los recursos asignados (Blanco, 2002; Goldfrank, 2006); y, 5) la solución efectiva de problemas a partir de los proyectos resultantes (Fung y Wright, 2001).

En lo que se refiere al tipo de participación, Schneider y Welp (2015) distinguen entre la deliberativa (con capacidad de tomar decisiones, vinculantes o consultivas) y la directa (sin deliberación; generalmente a través de toma de decisión vinculante a través del voto). Por su parte, Bellota (2017) se concentra en dos grandes modelos desde el diseño institucional: el deliberativo y el consultivo. El primero tiene como prioridad incluir a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad en las discusiones sobre los proyectos para su comunidad; mientras que en el segundo la inclusión se ve más bien en un proceso de consulta sobre los proyectos que se presenten. Lo anterior se ve reflejado en un conjunto de reglas y límites impuestos por la propia institucionalidad.

Estos grandes modelos, ya sea uno en particular o ambos, pueden ser apreciados en los presupuestos participativos existentes, y no son contrapuestos entre sí, aunque sí pueden ser en algunos casos más deliberativos unos que otros. Qué tanto se abren a la participación de la ciudadanía es lo que resulta interesante analizar, por qué los deliberativos son

---

<sup>14</sup>

Traducción propia.

considerados más incluyentes que los consultivos. Asimismo, se podría sostener que los primeros fomentan una mayor educación y cultura democráticas que los segundos.

Al respecto, hay quienes sostienen que la probabilidad de que los diseños institucionales generen los efectos deseados depende significativamente del equilibrio de poder entre los actores involucrados y del desarrollo de una deliberación bien estructurada. Las aportaciones teóricas sobre este tema indican que los participantes pueden ser más propensos a deliberar de manera más prolongada cuando hay un equilibrio de poder entre dominados y dominantes; es decir, “cuando las personas carecen del poder para dominar fácilmente a los demás y asegurar su primera preferencia”<sup>15</sup> (Fung y Wright, 2001: 24). Se entiende que bajo este escenario están más dispuestos a deliberar.

La deliberación, entonces, cobra un sentido relevante para la resolución de conflictos de justicia, hasta cuestiones muy concretas, como pavimentación de calles, mejoramiento de servicios públicos y gestión del hábitat. “Cuando las deliberaciones se vinculan la toma de decisiones [...] los temas a debatir y los problemas a resolver son más sustantivos (Schneider y Welp, 2015: 24). La idea es, como señalan Fung y Wright, “explorar si la reorganización de instituciones estatales formales puede estimular el compromiso democrático en la sociedad civil y formar así un círculo virtuoso de reforzamiento recíproco”<sup>16</sup> (2001: 17). Los mecanismos de innovación democrática que contemplan la deliberación, como el PP, pretenden fomentar la cultura democrática a través de la reunión y el diálogo, y de anteponer el interés colectivo al individual, y por esta razón se vuelven mucho más complejos, porque la participación es más elaborada e implica que la ciudadanía necesariamente se informe.

En la deliberación los participantes escuchan las posiciones de los demás y generan elecciones grupales. Pero ésta no está exenta de conflictos. Cuando se toma una decisión deliberada, se supone que los participantes remiten la opción más favorable, no la que corresponde al interés particular de cada uno. Para esto se vuelve indispensable que se sigan las reglas y procedimientos propios de la deliberación, lo cual depende no solo de la

---

<sup>15</sup> Traducción propia.

<sup>16</sup> Traducción propia.



voluntad política y el grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación, sino también de la promoción de la participación deliberada que se le dé desde el diseño institucional del mecanismo. A pesar de este ideal, no deja de correrse el riesgo de que algunos participantes utilicen “su poder para manipular y mejorar las posiciones de legitimación motivadas por intereses particulares”<sup>17</sup> (Fung y Wright, 2001: 18-20). En realidad, éste es solo uno de los inconvenientes. El principal, y más grave, es que la ciudadanía no acceda a participar o deje de hacerlo por desinterés y porque no perciban algún beneficio.

No obstante, la deliberación también es analizada como una herramienta de la que la sociedad puede echar mano y desarrollar capacidades para participar, primero obteniendo información necesaria para tomar buenas decisiones y después debatiendo en grupo para elegir en conjunto. Si la ciudadanía no usa este tipo de mecanismos, entonces sus capacidades para deliberar y decidir sobre asuntos públicos se ven atrofiadas. Si la cooperación y la deliberación en la toma de decisión colectiva les trae como resultado beneficios, entonces las y los participantes pueden aumentar su disposición y participar y dejar de lado sus preferencias egoístas, y con ello legitimar el rol del mecanismo en los problemas públicos (Serdült y Welp, 2015; Ayala y Hernández, 2014; Montambeault, 2012; Fung y Wright, 2001).

Por ende, mecanismos como el PP son vistos como un proceso de aprendizaje cívico y por ello la deliberación debe ser una de sus características primordiales. Todo parte de una institucionalización de prácticas que invitan al quehacer colectivo y los presupuestos participativos, en este sentido, se han convertido en escuelas de democracia y ciudadanía (Montambeault, 2012; Fung y Wright, 2001). Algunos autores (como Montambeault, 2002 o Marquina, 2013) argumentan que los resultados de estas prácticas desembocan precisamente en la generación de políticas públicas. En este trabajo, más que pensar en las políticas públicas como fin último, se hablará más bien de proyectos en general que a través de la deliberación prioricen las inversiones por realizar (Goldfrank, 2006), y en los que no están contempladas necesariamente las fases que involucran las políticas públicas.

---

<sup>17</sup>▣

Traducción propia.

Si bien las innovaciones democráticas implican interacción, reflexión, deliberación y capacidad de decisión, en el caso particular de los PP este proceso tiene como finalidad atender temas trascendentales de gestión institucional que giran en torno a cuestiones de urbanismo, políticas sociales, medio ambiente (Francés, García y Santacreu, 2007), que se materializan (o al menos eso pretenden) en proyectos para el mejoramiento de la comunidad. El acercamiento de este tipo de gestión se ha concretado de manera más específica en los gobiernos locales, los cuales cambian su concepción dejando de ser administraciones prestadoras de servicios básicos (agua, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte, catastro, etc.), a un “eje de articulación de la acción pública local que propicia el desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de la ciudadanía y la generación [inclusive] de capital social” (Marquina, 2013: 103). En resumen, el diseño deliberativo implicaría una participación ciudadana más consolidada, lo que generaría que el PP se vuelva una práctica más duradera y accesible (Fung y Wright, 2001: 22) y, por tanto, más favorable.

El otro elemento del diseño institucional es el respaldo legal, que tiene que ver con lo que Schneider y Welp (2015) identifican como “activación” de los mecanismos de participación. Ellas observan que éstos pueden activarse por la ciudadanía (a través de recolección de firmas, por ejemplo); por ordenanzas normativas (de manera obligatoria); o por iniciativa de las autoridades (como ejemplo señalan la potestad de un alcalde). Pero en el caso de los PP, no se cuenta con ningún caso de activación por recolección de firmas.

Según la literatura, el diseño institucional que más favorece a los PP es aquel en el que las leyes son las que regulen el desempeño de los actores involucrados en el proceso e incentiven la participación ciudadana (Goldfrank, 2006). Después de todo, ha quedado demostrado cómo “la ausencia de ley imprime una alta variabilidad y arbitrariedad en las formas de funcionamiento y sujeta la dinámica de la institución participativa a los vaivenes de la coyuntura política” (Schneider y Welp, 2015: 24), aspecto que no favorece la continuidad del mecanismo.

Al respecto de la convocatoria para la participación en el mecanismo, ésta puede ser puntual y definida en un marco normativo, o que dependa de la ciudadanía, o del poder político (Schneider y Welp, 2015; Welp, 2015a). Que se encontrara regulado por la ley y

fuera puntual en su implementación implicaría que el PP se lleve a cabo más allá del gobierno en turno, en cambio, que dependiera de la ciudadanía implicaría la posibilidad de que otros actores sean convocados a participar. Todo lo contrario se podría dar cuando la convocatoria dependiera del poder político, pues esto podría generar dudas sobre el interés en abrir dichos espacios de participación para legitimar cierta medida o tener algún beneficio propio.

En lo referente a los recursos asignados, los gobiernos deberían contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos (Blanco, 2002). Igual que las leyes, los recursos también deberían ser accesibles y disponibles para la ciudadanía y el proceso de presupuesto participativo; porque no solo se trata de que sean suficientes, sino también de que haya criterios claros y transparentes en la distribución de recursos para que no sea sesgada y favorezca a poblaciones específicas, sin que se brinde la oportunidad de que a través del PP se reduzca la pobreza (Goldfrank, 2006).

El último elemento del diseño institucional identificado en la literatura académica tiene que ver con la solución efectiva de problemas, es decir, qué tanto contribuye el PP a través de la asignación de recursos y de la participación –deliberada– de la ciudadanía a atender problemáticas sociales sustantivas. Después de todo, uno de los grandes objetivos institucionales de estos mecanismos, quizás el más importante, es qué tanto generan mejoras a la comunidad y reducen brechas de desigualdad sociales. Como Fung y Wright sostienen, “si no pueden producir tales resultados, entonces no son muy atractivos para los ciudadanos”<sup>18</sup> (2001: 25).

Todos estos elementos del diseño institucional de la innovación democrática (o instituciones de democracia directa, o nuevas instituciones participativas, o mecanismos de democracia deliberativa empoderada, como también han sido denominadas), se pueden localizar variantemente en la literatura académica que se ha concentrado en analizar las condicionantes que desde este aspecto favorecen o no su implementación. En este apartado se revisaron y rescataron las más comunes y recurrentes, y las que representan un referente obligado en el manejo de la ingeniería institucional. Previo a esta revisión, se abordaron

---

<sup>18</sup>

Traducción propia.

también las condiciones contextuales que funcionan como elementos previos a la introducción de estos mecanismos y que igualmente deben ser considerados para reflexionar sobre una implementación favorable o no. Pero igualmente existen otras condicionantes que podrían tener peso en este estudio, como se verá enseguida.

#### **2.4 El uso de la tecnología, otro factor que busca incidir en la participación ciudadana**

Además de tener en cuenta los indicadores anteriores, algunos de los que han contemplado la posibilidad de incorporar mecanismos como el PP en sus demarcaciones han volteado la mirada hacia aspectos técnicos con el propósito de favorecer la implementación a través del ascenso en la participación ciudadana. Éstos se refieren en particular al uso de las TIC, el cual no se ha generalizado ya que del universo de casos que cuenta con presupuestos participativos solo una pequeña parte contempla el empleo del recurso tecnológico en alguna de sus etapas.

Lo más frecuente es que sea incorporada en la fase de toma de decisión, que sería precisamente el voto de la ciudadanía para elegir uno entre los proyectos que se tienen preparados: lo que se refiere propiamente a la votación electrónica. Otra etapa en la que pueden usarse las TIC es en la deliberación, que rebasa por mucho en complejidad y sofisticación a la elección misma, primero, en lo que se refiere al acceso a la información y, segundo, a través del propio acto deliberador, en cuya concepción la ciudadanía “navega” en la Red y usa las plataformas correspondientes o las redes sociales para participar en la discusión. Finalmente, una última etapa en donde se distingue y puede tener lugar la integración tecnológica en los PP es en la rendición de cuentas, lo que facilita la labor de obligar a los representantes políticos y los ejecutores de los partidos políticos a cumplir con sus obligaciones (Aguirre, 2014). Pero en estas últimas dos etapas es menos frecuente su aplicación.

El uso de la tecnología en los presupuestos participativos tiene como propósito incentivar los niveles de participación ciudadana, en especial a los sectores de clase media y alta, porque son los que por su condición socio-económica tienen más probabilidades de acceder

a las TIC (en especial a Internet), y a los jóvenes<sup>19</sup>. Como es de suponer, las grandes limitaciones al respecto del acceso a la tecnología es una gran limitante que ve frustrado su gran objetivo. El remedio que se ha propuesto a tales inconvenientes es expandir la cobertura tecnológica para que la mayor parte de la población (si no es que la totalidad) tenga acceso a ésta<sup>20</sup>. Pero ello no se ha concretado, al menos en América Latina, y no deja de generar polémica y grandes críticas; especialmente por las enormes desigualdades que puede provocar y que podrían ser contraproducentes para la democracia misma, en lugar de fortalecerla con su empleo.

El uso más común que se le ha dado a la tecnología en los PP es el voto electrónico. Presupuestos participativos como el de la Ciudad de México o el de las Cabezas de San Juan, en España, han incorporado la votación electrónica para favorecer los niveles de

---

<sup>19</sup> Esto encuentra su argumento en el hecho de que los medios masivos de comunicación tradicionales (como la radio, la televisión, la prensa, etc.) fracasan cuando tienen poca audiencia porque su utilidad solo es receptiva y su interés apunta a la inculturación; contrario a los medios masivos actuales, que pueden ser más útiles y, por lo tanto, incentivar la participación ciudadana, logrado un éxito de fortalecimiento democrático con su uso en mecanismos de innovación democrática, como los presupuestos participativos (Aguirre, 2014: 225).

<sup>20</sup> No obstante esta cifra, ha habido propuestas para generalizar el uso de las TIC en poblaciones determinadas. “En Canadá, por ejemplo, el acceso telefónico ha sido casi universal desde hace décadas. Para mejorar el acceso de las áreas rurales y remotas a Internet, el gobierno canadiense lanzó el Community Access Program (CAP) (Programa de acceso comunitario) para asegurar un acceso de bajo costo a todas las localidades, hasta a las más remotas. [...]Existen desarrollos similares en otras regiones del mundo, como Europa, EE.UU., África y América Latina, a través de programas de telecentros. [...]Los telecentros, son una nueva figura en el panorama institucional inducido por la revolución digital que vivimos. De los primeros años de la década de los 90, representan los esfuerzos de varios países para crear lugares de acceso público que facilite el acceso a Internet. En general, son lugares públicos que pueden ser o no gratuitos, equipados de cierto número de computadoras y otros equipamientos informáticos, donde se puede navegar Internet, usar el correo electrónico y las cámaras digitales, y en algunos de ellos, asistir a cursos de formación en los usos de la tecnología informática. [...]En Europa, el proyecto EPITELIO (1996-1998), uno de los más exitosos hasta ahora, se planteó en principio el desarrollo de una plataforma telemática como medida contra la exclusión social. (<http://www.epitelio.org>). EPITELIO persigue dos metas fundamentales: generar, no solo una plataforma telemática, sino una comunidad; y además, una NUEVA comunidad. [...] En América Latina se multiplican los proyectos de telecentros. En realidad, se está desarrollando un verdadero movimiento de creación de estos nuevos equipamientos comunitarios ([www.tele-centros.org.ar](http://www.tele-centros.org.ar)). A pesar de que la entrada de la mayoría de la población a la Sociedad de la Información no es aún una prioridad para numerosos gobiernos latinoamericanos, en algunos países se están implementando experiencias importantes a nivel nacional. En el Perú, la Red Científica Peruana ha implementado las Cabinas Públicas, desde donde los habitantes navegan Internet, buscan trabajo, leen los diarios y se comunican entre sí y con el extranjero. En El Salvador se lanza en estos momentos una red de telecentros que parte de una iniciativa estatal ([www.infocentros.org.sv](http://www.infocentros.org.sv)), y en México está en marcha un proyecto para implementar telecentros usando conexiones a Internet a través de satélites o ISP locales ([www.idrc.ca/pan/telecentres.html](http://www.idrc.ca/pan/telecentres.html)) (Fienquelievich, Baumann y Jara, 2001: 10-12).

participación. El primer sitio empleó la modalidad del voto electrónico por Internet. Sin embargo, estudiosos del uso político de la tecnología han demostrado en sus investigaciones que en realidad no hay un incremento en los niveles de la participación, pero estos análisis han girado en torno a las votaciones para la elección de representantes populares más que en los mecanismos de innovación democrática como tal. Por lo que es conveniente revisar los efectos que tiene el voto electrónico en el PP.

Debido a que el caso de estudio propuesto en esta investigación es el presupuesto participativo de la Ciudad de México, y éste ha implementado el voto electrónico *online*, se revisarán los números de participación ciudadana también a través de esta modalidad para conocer su efecto que, se presume de antemano, será nulo.

## Capítulo 3

### Marco analítico: el presupuesto participativo de la Ciudad de México

#### Introducción

En la capital mexicana el presupuesto participativo fue incorporado en 2011 con el propósito de que la ciudadanía participe en el proceso de toma de decisiones, que sirva para fortalecer la democracia y formar lazos de comunidad y disminuir la brecha entre gobernantes y gobernados. Si se ha logrado o no este objetivo y a qué se debe son parte de las preguntas fundamentales de la tesis. El propósito de este capítulo es exponer la propuesta analítica de la investigación, en el que se exponen la pregunta central y las secundarias, la hipótesis planteada y el esquema analítico. Para tales efectos se divide en cuatro apartados. En el primero se realiza la justificación del caso de estudio, en la que sobresalen cuatro razones principales que explican la relevancia de estudiar el PP de la Ciudad de México.

El segundo apartado corresponde a la propuesta analítica, que contiene las preguntas directrices de la investigación, la hipótesis y el objetivo, cuyo sentido es explicar las causas del comportamiento de la participación ciudadana, que ha presentado resultados prometedores en materia de innovación democrática. También se hace una propuesta de variables dependiente e independientes de la tesis. La variable dependiente es la participación ciudadana y las independientes representan un listado de condicionantes que influyen en la participación en dos grandes momentos o etapas: las condicionantes contextuales, o previas al diseño institucional del mecanismo (que son seis en total), y las correspondientes al diseño como tal (son cinco); además, se está proponiendo como condicionante transversal a los actores coadyuvantes del presupuesto participativo, en este caso los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos. En total las 12 variables son, en su mayoría, retomadas del estado del arte que compone el capítulo 2 de la investigación.

El tercer apartado concierne al enfoque metodológico, correspondiente a un estudio de caso de carácter cualitativo, se rescata la estrategia empleada, así como la importancia y la pertinencia de esta investigación doctoral para la disciplina de la ciencia política, a partir de la explicación de las variaciones de participación ciudadana representativos para la

innovación democrática. Y, el cuarto y último apartado enuncia las técnicas y fuentes de información empleadas.

### **3.1 Justificación del estudio de caso**

La revisión del estado del arte del capítulo anterior permitió apreciar que una gran parte de los estudios realizados sobre PP en la región latinoamericana son análisis comparados entre experiencias subnacionales (Avritzer, 2013; Blanco, 2002; Schneider y Goldrank, 2006; Wampler, 2000; Goldfrank, 2006; Schneider y Welp, 2015; Montecinos, 2009; Suárez, 2017), en los que los detalles institucionales de cada caso de estudio quedan subsumidos en el objetivo comparativo (García y Téllez, 2018). Además, en la mayoría de ellos tampoco se aborda el caso mexicano, y si lo hacen se concentran en la entidad subnacional en donde el mecanismo ha tenido más auge: la Ciudad de México, otrora Distrito Federal (Valverde, Gutiérrez y García, 2013; Goldfrank, 2006; Tejera, 2015; Marquina, 2017).

El propósito de esta investigación es profundizar en el estudio del PP de la Ciudad de México, por las siguientes razones: 1) porque de 2011 a la fecha el de la Ciudad de México es un mecanismo activo y, por lo tanto, es uno de los más longevos del país, junto con el de Tlajomulco de Zúñiga, en Jalisco; 2) porque su aplicación se extiende a toda la entidad federativa, es decir se implementa en las 16 delegaciones políticas, sin restringirse a una región o comunidad en particular, como ocurre con otras experiencias mexicanas; 3) al efectuarse en toda la demarcación, y ser mayoritariamente urbana, el PP de la Ciudad de México es uno de los más significativos ya que implica que un gran número de la población participe: cuenta con casi nueve millones de habitantes (INEGI, 2015), de los cuales 7.7 millones son ciudadanía (INE, 2018); 4) finalmente, y sobre todo, porque los niveles de participación ciudadana con este PP han alcanzado hasta un 12.12% en la consulta de 2013, lo cual sobrepasa el promedio registrado en otras regiones de América Latina, incluyendo Porto Alegre (el caso más famoso), a pesar de que la participación en estos mecanismos es regularmente baja (Goldfrank, 2019). En este sentido, el asunto de principal interés será analizar y explicar el comportamiento de la participación ciudadana en el mecanismo.

Los orígenes de la implementación del presupuesto participativo en México datan de antes de que fuera incorporado en la Ciudad de México. Las primeras experiencias parecidas a la



dinámica del PP, pero que no fueron denominadas como tal, se dieron de 1970 (a 1972) en Tepic, Nayarit, y en 1993 en Cuquío, Jalisco. De 1979 a 2014, en 14 entidades se han desarrollado mecanismos de PP (aunque no hayan recibido tal denominación) en México, y en cuatro casos siguen activos (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Experiencias de presupuestos participativos en México**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Implementación estatal o municipal</b>	<b>Periodo</b>	<b>Estatus</b>
Aguascalientes	Municipal	2012	Inactivo
Chiapas	Municipal	2015	Inactivo
Coahuila	Municipal	2014	Inactivo
Ciudad de México	Estatal	2001/2011-Vigente	Activo
Durango	Estatal	2004-2009	Inactivo
Estado de México	Municipal	2006-2009; 2014-2015	Inactivo
Hidalgo	Municipal	2014	Inactivo
Jalisco	Municipal	1993-2002; 2010-2012; 2013-2015; 2016-Vigente	Activo
Michoacán	Municipal	2009-2011; 2013	Inactivo
Nayarit	Municipal	1970-1972; 2015-Vigente	Activo
Nuevo León	Municipal	1997-2000; 2003-2009; 2007-2011; 2012-2015	Inactivo
Puebla	Municipal	2011-2012; 2014; 2015-Vigente	Activo
Quintana Roo	Municipal	2009-2011	Inactivo
Sonora	Estatal	2013	Inactivo

Fuente: Elaboración propia con datos de García y Téllez, 2018: 11.

La Ciudad de México es el único caso activo en el que el presupuesto participativo se aplica a nivel estatal; en los otros tres casos: Jalisco, Nayarit y Puebla, su aplicación es municipal. En la primera entidad se realiza en Acatlán de Juárez, Cihuatlán, Guadalajara, Juanacatlán, Tlaquepaque, Tlajomulco, Zapopan, Tonalá, Zacoalco, Zapotitlán y Puerto Vallarta; en tanto que en Nayarit se ejecuta solamente en Tepic; mientras que en Puebla es efectuado en San Pedro Cholula y Puebla (García y Téllez, 2018). Es decir son 14 municipios, más las 16 alcaldías de la Ciudad de México, sumando así un total de 30 entidades municipales en las que se implementa actualmente el PP. A diferencia del resto del país, la aplicación en la capital no se limita a una población específica, como sí ocurrió en Michoacán a través de la participación de su población indígena y en Durango y Sonora, cuya implementación se focalizó a grupos selectos.

Antes de que fuera incorporado en la totalidad del territorio capitalino, se experimentó con presupuesto participativo en las delegaciones Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en 2001, aunque no lograron concretarse a largo plazo y carecieron de un diseño homogéneo. En la Cuauhtémoc este mecanismo operó únicamente en el primer año de gestión del gobierno de Dolores Padierna, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Marquina, 2013). En Tlalpan permaneció durante los tres años de gestión del delegado perredista Gilberto López y Rivas. En tanto que en Miguel Hidalgo, esta política persistió incluso con el cambio de administración, continuándose hasta el 2005, a cargo de Arne Aus Den Ruthen (2000 - 2003) y después de Fernando Aboitiz (2003-2006), ambos del Partido Acción Nacional (PAN).

Por muchos años, en América Latina prevaleció la característica de que los gobiernos de izquierda eran los que buscaban fortalecer la participación ciudadana a través de diversos mecanismos (Marquina, 2013); sin embargo, en México igual que en otros lugares, no fueron éstos exclusivamente los que incentivaron el PP. Antes de que fuera aplicado a todo el territorio de la capital del país, en Miguel Hidalgo estuvo a cargo del blanquiazul (también así se le conoce al PAN); lo mismo en Sonora. Respecto a Durango, fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el que motivó su implementación. Dichos partidos son más bien de carácter tradicional y conservador, y no progresistas.

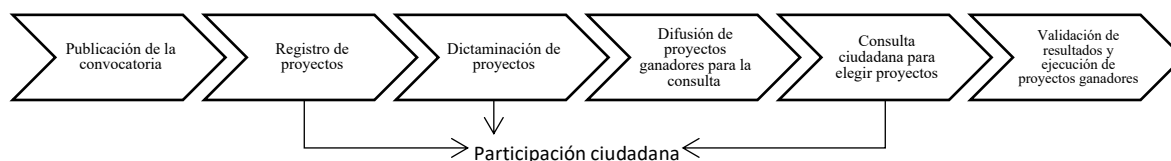
Luego de las experiencias en las tres delegaciones mencionadas, el presupuesto participativo dejó de usarse en el otrora Distrito Federal por seis años, producto en buena medida de diferentes dificultades en la forma en la que operaba, y que tienen que ver con la ausencia de procedimientos para que la ciudadanía se involucrara en el mecanismo, los montos destinados, las reglas para la asignación de recursos, la falta de transparencia, la carencia de estándares mínimos, etc. Lo anterior se vio acompañado del esfuerzo que demandaba para los gobiernos delegacionales de estas tres demarcaciones cubrir este rubro y además poner en marcha los nuevos programas de política social que surgieron e implementaron desde la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), para los que se veían obligados a destinar recursos (Marquina, 2013).

Fue hasta la gestión perredista de Marcelo Ebrard (2006-2012) como Jefe de Gobierno que se retomó el PP y por medio del cual se consolidó la institucionalización de esta innovación

democrática en 2010, a través de la incorporación del ejercicio del presupuesto participativo en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Marquina, 2013: 108).

En general, fueron dos premisas a partir de las cuales se sometió a consenso el uso del presupuesto para obra pública correspondiente a cada delegación: “1) involucrar a los habitantes de la delegación en los asuntos de interés común y dinamizar la vida democrática –que solo se adscribía al ejercicio ritual del voto cada tres años–, y 2) utilizar una herramienta inclusiva que contribuya al desarrollo urbano a través de la interlocución y la corresponsabilidad entre los ciudadanos y sus representantes”<sup>21</sup> (Bellota, 2017: 3). En términos generales, el PP de la entidad funciona de la siguiente manera:

### Esquema 3. Funcionamiento general del presupuesto participativo de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México sobre todo, pero también “el Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas [alcaldías], la Asamblea Legislativa, la Contraloría General, el Tribunal Electoral y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México” (Art. 84, LPCDF: 33) se encargan de la emisión de la convocatoria y de difundirla para que la ciudadanía se entere y participe. Las y los habitantes, la ciudadanía (incluso quienes se encuentran fuera de la entidad y en el extranjero), integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y órganos de representación ciudadana de la Ciudad de México, pueden participar registrando proyectos a través de Internet o de manera presencial, en la sede distrital electoral del IECM correspondiente al domicilio en el que se

<sup>21</sup>

Cursivas mías.

aplicará el proyecto. Las jefaturas delegacionales tienen la obligación de asesorar en las propuestas a través de un Órgano Técnico Colegiado (OTC)<sup>22</sup>.

Posteriormente, las direcciones distritales envían los proyectos registrados a dichos OTC de las jefaturas delegacionales/alcaldías respectivas y éstos emiten un dictamen de cada proyecto, que se publica para conocimiento de la ciudadanía y para posibles aclaraciones en caso de resultar inviable. Los calificados como viables, que no deben ser más de 10 por colonia o pueblo originario, reciben difusión en las sedes distritales y en la página electrónica del IECM para ser votados por la ciudadanía a través de la pregunta: *De los proyectos específicos propuestos por tus vecinas y vecinos, ¿cuál consideras el mejor para realizarse en tu colonia o pueblo originario?*

Hay dos formas de votar: a través de Mesas Receptoras de Opinión (MRO) o por el Sistema Electrónico por Internet (SEI). La validación de los resultados por parte de Instituto Electoral de la Ciudad de México se realiza entre el primer y el tercer día después de la elección. Los proyectos ganadores (uno de cada colonia o pueblo originario) se publican en el presupuesto de egresos de la entidad, y se presentan los casos al Comité de Obras o Adquisiciones para que los autoricen. Finalmente, se ejecutan.

Al margen de las razones previamente descritas para justificar la selección del caso de estudio, la más importante tiene que ver con los niveles de participación ciudadana registrados en el PP de la Ciudad de México que se puede dividir en dos escenarios: uno en el que la participación no llega al 10% en ninguna de las delegaciones/alcaldías que componen la Ciudad de México y que corresponden a las experiencias de 2011 y 2012, 2014 y 2015, y 2017 y 2018. El otro es aquel en el que la participación rebasa el 10% de participación en la mayoría de las demarcaciones y que se presentó en las experiencias de 2013 y 2016.

---

<sup>22</sup>

El órgano técnico colegiado se integra “por el jefe delegacional, una secretaría técnica designada por la jefatura delegacional, los titulares de las unidades administrativas de nivel inmediato inferior a la jefatura delegacional, cuyas funciones se vinculen con la materia de los proyectos, asimismo, se contará con un representante del órgano de control interno de la demarcación política. El personal de la delegación no podrá superar a cinco integrantes. A su vez se integrarán tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio. Los especialistas, podrán seleccionarse en función de las temáticas de los proyectos (Art. 203 Bis, LPCDF, 2018: 272).

A pesar de que su aplicación no ha cumplido ni siquiera una década aporta datos relevantes en tanto que se han registrado porcentajes de participación superiores al 10%. Con este dato, el de la capital del país se convierte en un caso significativo en el espectro de los PP y con posibilidades reales de preservar su permanencia misma.

El PP de la Ciudad de México, se implementó por primera vez en 2011 y, a partir de ahí, se ha ejecutado anualmente de manera consecutiva, sumando ya nueve experiencias hasta 2018. El cuadro 2 contiene los resultados de la participación ciudadana registrada en cada una de las experiencias de presupuesto participativo.

**Cuadro 2. Datos de participación ciudadana en las consultas ciudadanas sobre PP de la Ciudad de México (2011-2018)**

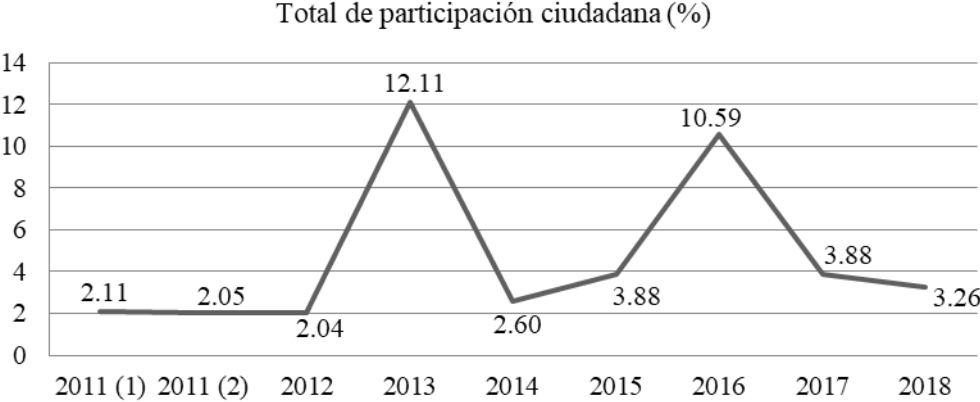
Fecha de consulta sobre el PP	Año de ejercicio del PP	Uso del voto electrónico	Lista nominal	Participación ciudadana en Mesas Receptoras de Opinión	Participación ciudadana con voto electrónico	Votos nulos	Total de participación	Porcentaje total de participación
27 de marzo de 2011	2011	No	6,745,677	138,912	No aplica	3,570	142,482	2.11%
13 de noviembre de 2011	2012	No	7,033,571	140,353	No aplica	3,924	144,277	2.05%
4-8 y 11 de noviembre de 2012	2013	Sí	7,216,073	129,382	15,513	2,842	147,737	2.04%
24-29 de agosto y 1 de septiembre de 2013	2014	Sí	7,329,120	740,157	137,225	676	876,706	12.12%
3-6 y 9 de noviembre de 2014	2015	Sí	7,236,239	146,441	36,604	5,719	188,764	2.60%
30 de octubre-4 y 8 de noviembre de 2015	2016	Sí	7,134,194	172,477	97,618	6,910	276,285	3.88%
31 de agosto-1 y 4 de septiembre de 2016	2017	Sí	7,054,520	635,762	57,656	53,858	747,221	10.59%
29-31 de agosto y 3 de septiembre de 2017	2018	Sí	7,472,736	285,626	4,589	56	290,215	3.88%
28-30 de agosto y 2 de septiembre de 2018	2019	Sí	7,603,490	241,539	1,841	4,808	248,188	3.26%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (2015), e Instituto Electoral de la Ciudad de México (2016-2018).

Además de que la aplicación anual y consecutiva comienza desde 2011, a partir de 2012 se empezaron a utilizar las TIC para la realización de la consulta del PP a través del voto electrónico, a la par de las Mesas Receptoras de Opinión (MRO). En 2011 se efectuaron excepcionalmente dos consultas sobre presupuesto participativo: la del 27 de marzo de 2011 y la del 13 de noviembre de 2011, con el propósito de que con la primera se ejercieran los recursos destinados para ese año, mientras que la segunda se realizó apegándose a lo estipulado por la ley y con esta consulta se normalizaron los tiempos legales y se votó por los proyectos para el ejercicio presupuestal de 2012.

La última columna del cuadro 2 muestra los porcentajes de participación en cada consulta, mismos que se pueden ver mejor reflejados en la Gráfica 1 siguiente:

**Gráfica 1. Participación ciudadana en las experiencias de PP en la Ciudad de México**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (2015), e Instituto Electoral del Distrito Federal (2017).

Con la gráfica anterior es más fácil distinguir los escenarios a los que se hace mención arriba, y se destacan las alzas de participación de 2013 y 2016, con un porcentaje de participación promedio de 12.11% (es decir, 876 mil 706 votos) y 10.59% (747 mil 221 votos), respectivamente. En comparación, las otras siete experiencias oscilan entre el 2% y casi el 4% de participación ciudadana, mostrando un alza de más de 100 mil votos a partir de 2015 respecto a las primeras votaciones. Este comportamiento de la votación amerita una explicación que buscará ser brindada a partir de condicionantes definidas en la propuesta de análisis de la investigación.

### 3.2 Propuesta de análisis

La revisión del presupuesto participativo de la Ciudad de México tiene como objetivo explicar las causas del comportamiento de la participación ciudadana. Corresponde a un estudio de caso, el cual implica el “estudio intensivo de una sola unidad con el fin de comprender una clase más amplia de unidades (similares)”<sup>23</sup> (Gerring, 2013: 342). Si bien el caso a estudiar es la Ciudad de México, ésta se conforma de 16 unidades de observación, que son sus delegaciones/alcaldías y que serán contrastadas entre sí para poder dar respuesta a la pregunta central de la investigación: ¿cómo inciden los actores coadyuvantes, el diseño institucional y el contexto político en la configuración de la participación ciudadana del presupuesto participativo de la Ciudad de México?

La literatura sobre innovaciones democráticas aún no genera un consenso respecto a cuáles son las dimensiones que deben tenerse en cuenta en el momento de considerar la factibilidad de estos mecanismos. Los trabajos proponen diferentes condicionantes para explicar su implementación exitosa y, en torno al PP, también se consideran elementos distintos para su estudio. Esta tesis se enfoca en aquellos que analizan el diseño institucional de los también llamados mecanismos de democracia directa desde un enfoque neoinstitucionalista, para el cual las instituciones son estructuras sociales que trascienden a los individuos y convergen en dos ámbitos, el formal y el informal; el primero, a partir de estructuras reguladas en el marco legal y el segundo desde prácticas de los actores, las cuales se pueden encontrar fuera o al margen de la norma (Gunnarsson, 1991; Hall, 1996).

Por lo tanto, el comportamiento de la participación ciudadana no se estudiará desde una perspectiva de cultura política, ni de percepción de los votantes, sino del análisis de la institución y su diseño y rediseño, con base en una serie de condicionantes extraídas de la observación que han realizado diferentes autores sobre la innovación democrática en un sentido amplio.

Uno de ellos es Goldfrank (2006), quien retoma trabajos como los de Sousa de Santos (1998), Marquetti (2002), Abers (2000), Baiocchi (2001) y Wampler (2004) para sostener que los resultados alentadores de los presupuestos participativos no están garantizados en

---

<sup>23</sup>□

Traducción propia.

su implementación, sino que son las características del diseño institucional y las condiciones previas, mismas que favorecen o no sus resultados. Se entiende además que algunas de las condicionantes previas al diseño institucional son una clara muestra de las propias intenciones de las y los diseñadores para que el mecanismo se implemente de una u otra manera y, por lo tanto, de los efectos que tendrá. De modo que en esta investigación las condicionantes se dividen en dos grandes fases que tienen que ver, por un lado, con la previa al diseño, misma que retoman elementos del contexto sociopolítico y que serán denominadas “condicionantes contextuales”; y, por el otro, con la generación del diseño institucional del PP y que se nominarán “condicionantes del diseño institucional”. También se revisará otra variable, que tiene que ver con los actores que intervienen directamente en el mecanismo, y que será abordada como una condicionante transversal a las dos fases mencionadas.

Las preguntas secundarias de la investigación son distinguidas entre las condicionantes contextuales, las del diseño institucional y los propios actores. Para las del primer tipo se plantean las siguientes:

- ¿Cómo incide la descentralización gubernamental y la institucionalización del sistema de partidos en la participación ciudadana del PP de la Ciudad de México?
- ¿La voluntad política influye en el comportamiento de la participación ciudadana del PP de la Ciudad de México? ¿Cómo lo hace?
- ¿Qué impacto tiene la desigualdad social en la participación ciudadana del PP de la Ciudad de México?
- ¿Cómo repercute en el comportamiento de la participación ciudadana el grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación en el mecanismo?
- ¿La sociedad civil participa directamente o no en el PP de la Ciudad de México? Si es así, ¿cómo influye en el comportamiento de la participación?

Para el segundo tipo, las preguntas son:

- ¿Qué impacto tiene en el comportamiento de la participación ciudadana del PP de la Ciudad de México el hecho de que el modelo sea deliberativo o de consulta?



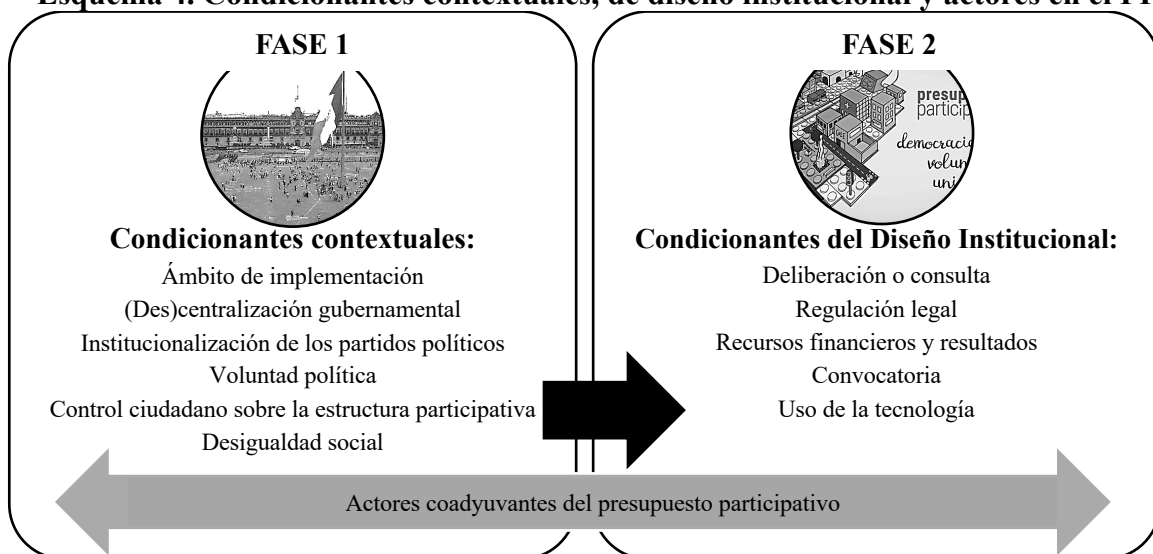
- ¿En los niveles de la participación ciudadana del mecanismo influye que sea formal o institucionalizado (o sea, que esté regulado legalmente)? ¿Cómo?
- ¿El presupuesto asignado al PP de la Ciudad de México impacta en los porcentajes de la participación ciudadana? ¿De qué manera?
- ¿Cómo incide la convocatoria del mecanismo en el comportamiento de la participación ciudadana?
- ¿Cuál ha sido el impacto del voto electrónico a través de Internet aplicado en el PP de la Ciudad de México en la participación ciudadana?

Por último, respecto a los actores:

- ¿Qué papel desempeñan los comités ciudadanos (CC) y consejos de los pueblos (CP) en el PP?
- ¿Cómo impacta el accionar de los CC y CP en la participación ciudadana del PP?

El conjunto de condicionantes que se propone es a partir de dos fases porque se espera que las de contexto influyan en el tipo de diseño institucional del PP resultante. Asimismo, se piensa que los actores coadyuvantes y sus prácticas preexistentes, que inciden directamente en el mecanismo tendrán un impacto preponderante en ambas etapas, y por ello su función dentro del esquema es transversal, como se muestra a continuación.

**Esquema 4. Condicionantes contextuales, de diseño institucional y actores en el PP**



Fuente: Elaboración propia.

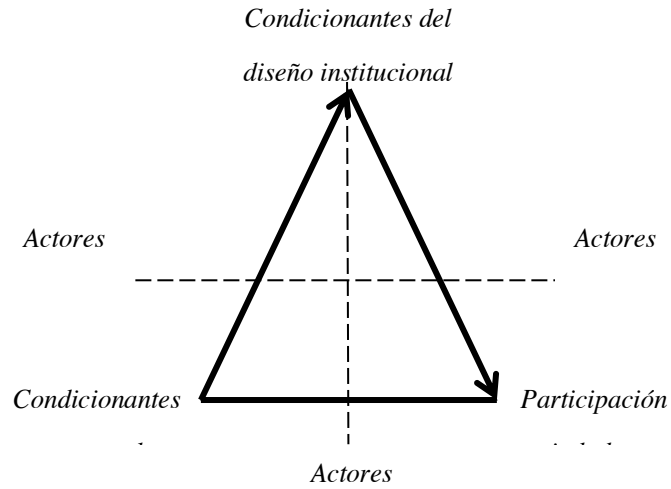
Por lo tanto, las condicionantes contextuales del PP que se tendrán en cuenta son:

- a. **Ámbito de implementación:** Local (estatal o municipal); en qué nivel toma decisiones la ciudadanía.
- b. **Grado de centralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición:** Para entender el impulso del PP más o menos formal y más o menos abierto por parte de los actores políticos.
- c. **Voluntad política:** De los actores políticos para generar o no apertura de los canales participativos a la ciudadanía.
- d. **Capital social:** Que la sociedad civil intervenga en el PP.
- e. **Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación:** Los incentivos del PP hacia la ciudadanía para que ésta se convierta en la principal protagonista del mecanismo por medio de su participación, sin que se vea cooptada o limitada por el sector gubernamental.
- f. **Desigualdad social:** Existencia de brechas socioeconómicas marcadas en el lugar donde se implemente el PP.

Respecto a los elementos del diseño institucional que serán considerados en esta investigación como condicionantes de la participación ciudadana son cinco:

- a. **Deliberación o consulta:** Tipo de modelo predominante que se establece para incluir la participación de la ciudadanía, sea a través de un proceso deliberativo, a través de un proceso exclusivamente de consulta, o ambos.
- b. **Regulación legal:** Regulación o no del PP en ordenamientos legales.
- c. **Recursos financieros:** Los montos presupuestarios asignados al PP.
- d. **Convocatoria:** Periodización y difusión del PP.
- e. **Uso de la tecnología:** Se vota o no electrónicamente en el PP.

Finalmente, la condicionante transversal en la tesis son los actores coadyuvantes del presupuesto participativo, y que en el caso del de la Ciudad de México se identifica claramente en las figuras de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos. Por lo tanto, se analizará su surgimiento, su desempeño, sus atribuciones en el mecanismo y su incidencia en la participación ciudadana del PP.



Así, se propone la siguiente hipótesis de trabajo: El diseño institucional y el contexto político influyen configurando la participación ciudadana del presupuesto participativo que o es poco atractivo para la ciudadanía o queda subsumido por los actores y redes clientelares preexistentes.

El esquema completo del análisis y la operacionalización de la investigación se muestra en seguida:

**Cuadro 3. Esquema de análisis de la investigación y operacionalización**

Pregunta central de investigación	Hipótesis	Variable dependiente	Variables independientes		¿Cómo se mide?	Origen de datos	
¿Cómo inciden los actores coadyuvantes, el diseño institucional y el contexto político en la configuración de la participación ciudadana del presupuesto participativo de la Ciudad de México?	El diseño institucional y el contexto político influyen configurando la participación ciudadana del presupuesto participativo que o es poco atractivo para la ciudadanía o queda subsumido por los actores y redes clientelares preexistentes.	Participación ciudadana en el PP	Condicionantes contextuales	Desigualdad social	Aquí se utilizará el Índice de Desarrollo Social (IDS) por delegación/alcaldía	Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CDMX y Coneval) y Consejo Nacional de Población (Conapo)	
				Capital social	Participación de las Organizaciones Ciudadanas (OC) en el PP	Estadísticas de resultados del IECM, Unidad de Transparencia del IECM y del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)	
				Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación	Archivo histórico; encuestas de salida; entrevistas a expertos y estadísticas del IECM	Documentación bibliográfica, hemeorgáfica y oficial (IECM); Encuesta Telefónica de Evaluación del Desempeño de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP)	
				Ámbito de implementación	Documentación oficial	Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal/de la Ciudad de México y Constitución Política de la Ciudad de México	
				Grado de descentralización gubernamental e institucionalización del sistema de partidos	Partidos políticos gobernantes en las delegaciones/alcaldías de la Ciudad de México; alternancias en el poder en las delegaciones/alcaldías	Estadísticas de resultados de los procesos electorales locales de la Ciudad de México de 2010 a 2018	
				Voluntad política	Archivo histórico; actores políticos clave en el PP de la Ciudad de México; figuras ciudadanas y actores sociales involucrados en el mecanismo	Documentación bibliográfica y hemeorgáfica; Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal; Constitución Política de la Ciudad de México	
			<i>Actores coadyuvantes</i>			Elección y atribuciones de los CC y CP en el PP	Documentación oficial y entrevistas a miembros de CC y CP
			Condicionantes del diseño institucional	Deliberación o consulta	Etapas del mecanismo en las que se incentiva la deliberación o la consulta para que la ciudadanía participe	Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal/de la Ciudad de México; Constitución Política de la Ciudad de México	
				Regulación legal	Delimitación del procedimiento del presupuesto participativo en una legislación primaria o secundaria	Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal/de la Ciudad de México; Constitución Política de la Ciudad de México	
				Recursos financieros	Montos asignados por delegación y colonia, de 2010 a 2018, para la ejecución del presupuesto participativo	Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal/Ciudad de México (2011-2018); Unidad de Transparencia del IECM y Estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre PP de 2011 a 2018	
				Convocatoria	Periodos abiertos a la participación ciudadana durante el desarrollo del proceso del PP y medios de difusión del mecanismo	Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal; Constitución Política de la Ciudad de México; Convocatorias de los PP (de 2011 a 2018), disponibles en el portal oficial del IEDF/IECM y aplicación de sondeos sobre PP con un muestreo cualitativo de la Ciudad de México	
				Uso de la tecnología	Resultados de votación a través del voto electrónico en los PP de 2012 a 2018	Estadísticas de resultados de los PP de la Ciudad de México (de 2012 a 2018)	

Fuente: Elaboración propia.

### **3.3 Enfoque metodológico**

La tesis corresponde a un estudio de caso, cuyo objetivo es ofrecer una reflexión intensiva de una sola unidad de análisis, que es la Ciudad de México, pero conformada de 16 unidades de observación, que son cada una de las delegaciones/alcaldías de la ciudad en donde ha habido experiencias de PP, y que serán comparadas para dar respuesta a la pregunta central de investigación.

Una unidad de análisis “es el objeto cuyas propiedades interesa estudiar con el fin de establecer conclusiones generales” (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009: 55); en tanto que las unidades de observación “corresponden a cada uno de los valores concretos que cada propiedad o variable toma” (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009: 56) en la unidad de análisis. En las unidades de observación se analizan las variables independientes, que en este caso son las condicionantes contextuales y de diseño institucional propuestas, de ahí la necesidad de compararlas.

Pero como el método comparativo se refiere a la descripción y explicación de las condiciones y resultados semejantes y diferentes entre unidades sociales grandes, usualmente regiones, naciones, sociedades o culturas (Smelser, 2003), y como aquí solo se contrastan algunas demarcaciones con el fin de comprender qué condicionantes explican el comportamiento de la participación ciudadana (variable dependiente) (Gerring, 2013), entonces por eso se dice que es un estudio de caso y no un análisis comparativo.

Tanto las condicionantes contextuales como las de diseño institucional y los actores son examinadas para la unidad de análisis en conjunto, y a través del cotejo de las delegaciones/alcaldías con el mayor y el menor índice de participación, o el mayor y menor recurso repartido entre sus colonias, se obtendrá una reflexión más profunda. Si bien es cierto que a nivel entidad federativa se han estimado los porcentajes participativos promedio por cada año de experiencia con PP, también lo es que el análisis del comportamiento de la participación ciudadana versa (sobre todo) en los porcentajes participativos por delegación/alcaldía, así como en los resultados anuales en cada una de éstas.

El primer aspecto a notar es que hay demarcaciones que participan más (como Iztacalco) y otras que participan menos (como Benito Juárez), por lo que se volvió necesario prestar más atención a estos casos extremos. Asimismo, hay casos que reciben más recursos para la ejecución de sus proyectos de PP y otras muchos menos. Algunas más han sido gobernadas por un solo partido político en el periodo analizado, y otras han tenido alternancias de las fuerzas políticas que las gobiernan. En suma, todos estos contrastes son atendidos con el objetivo de formular una respuesta más precisa y objetiva a la pregunta de investigación.

Además, se echa mano del análisis longitudinal, que consiste en la observación de la unidad en un periodo determinado: 2011 a 2018. La revisión intensiva del caso conlleva un análisis diacrónico, implicado por una variación del fenómeno a partir de la evolución del PP. En este sentido se realizan series comparativas-históricas de la presencia de las variables independientes, o condicionantes, y de los resultados (porcentajes) de la participación ciudadana a nivel entidad y a nivel delegación/alcaldía. El análisis de este tema a partir del diseño institucional y el rediseño debe incluir, necesariamente, el factor temporal para la obtención de datos y los distintos elementos que componen el fenómeno de estudio.

En términos generales, el enfoque de la investigación es cualitativo, porque emplea descripciones interpretativas para el análisis de la información. Esto se logra a partir de la observación del contexto y de entrevistas semiestructuradas que permitieron interpretar la realidad estudiada.

La importancia de esta investigación radica en que el estudio de caso analiza el tema del comportamiento de la participación ciudadana, especialmente cuando dichas variaciones manifiestan porcentajes más elevados de los usuales en estos mecanismos de innovación democrática, y sobre los cuales se vuelve imprescindible generar explicaciones que no se han realizado antes, y que han provocado que el conocimiento de las condicionantes haya sido fundamentalmente defectuoso, lo cual pretende ser subsanado en esta obra.

### **3.4 Técnicas y fuentes de información**

Las técnicas de investigación que se utilizaron versaron en dos líneas, una que consistió en la recolección de información a través de fuentes de consulta, que fueron especialmente

bibliográficas, documentos oficiales (leyes, decretos y demás normatividad), hemerográficas (impresas y digitales) y portales electrónicos, sobre todo del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Y la otra referente al trabajo de campo, que consistió en la aplicación de entrevistas semiestructuradas y a profundidad a actores clave para el mecanismo y de encuestas a una muestra representativa de la Ciudad de México.

Con base en el esquema de investigación (cuadro 3), en algunas condicionantes contextuales, del diseño institucional y para los actores, las entrevistas semiestructuradas funcionan como una herramienta clave para obtener datos. En otras, en cambio, la información documental fue fundamental, y en este punto la Unidad de Transparencia del IECM proporcionó datos relevantes para el desarrollo del tema.

En total, se realizaron siete entrevistas semiestructuradas a personaje clave dentro del PP de la entidad:

**Cuadro 4. Relación de entrevistas semiestructuradas a personajes clave del PP**

<b>Entrevistado (a)</b>	<b>Cargo</b>
Yuri Beltrán	Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Rodian Rangel Rivera	Director de Organizaciones de Participación Ciudadana del IECM
Carlos Agustín Vega Reyes	Subdirector de Programas y Proyectos de Participación Ciudadana del IECM
Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo	Jefa de Departamento de Procedimientos de Participación Ciudadana del IECM
Donají Olivera Reyes	Diputada local de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena
Gabriela Osorio Hernández	Diputada local de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, por Morena
Ciudadana*	Coordinadora de un Comité Ciudadano de la alcaldía de Gustavo A. Madero

Fuente: Elaboración propia.

\*La ciudadana entrevistada prefirió que no se mencionara su nombre en esta investigación.

Asimismo, se aplicó un sondeo a una muestra significativa de 71 ciudadanas y ciudadanos capitalinos residentes de las 16 alcaldías que componen la Ciudad de México. Quienes participaron fueron seleccionados aleatoriamente dentro de cada una de las demarcaciones de la entidad. El criterio inicial fue la aplicación del sondeo a dos o tres personas mayores de edad (aunque en muchos casos se rebasó esa cantidad) en cada alcaldía, de entre transeúntes. La dinámica consistió en acudir directamente a todas las demarcaciones y, en

plazas públicas, parques o lugares concurridos se tuvo el acercamiento directo con la ciudadanía para preguntarle, en una primera instancia, cuál era su alcaldía de residencia y, en su caso, su edad; posteriormente, se les cuestionó sobre su disposición a colaborar con el llenado del cuestionario. La relación del sondeo se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 5. Sondeo aplicado en la Ciudad de México**

<b>Delegación/Alcaldía</b>	<b>Núm. de cuestionarios aplicados</b>
Alvaro Obregón	7
Azcapotzalco	3
Benito Juárez	4
Cuajimalpa de Morelos	4
Coyoacán	2
Cuauhtémoc	9
Gustavo A. Madero	5
Iztacalco	2
Iztapalapa	7
La Magdalena Contreras	2
Miguel Hidalgo	3
Milpa Alta	5
Tláhuac	5
Tlalpan	4
Venustiano Carranza	6
Xochimilco	3
<b>Total</b>	<b>71</b>

Fuente: Elaboración propia.

En los cuestionarios se solicitó a las personas que señalaran su alcaldía de residencia, edad, sexo y nacionalidad. Asimismo, tuvieron que responder a seis preguntas, tres cerradas y tres abiertas, respecto a su conocimiento y participación en el presupuesto participativo: 1) ¿Usted conoce el presupuesto participativo de la Ciudad de México? (Sí o No). 2) ¿Ha participado votando por proyectos del presupuesto participativo? (Sí o No. En caso de ser así...) 3) ¿Cuántas veces? 4) ¿Ha participado presentando proyectos para el presupuesto participativo? (Sí o No. En caso de ser así...) 5) ¿Cuántas veces? Y, 6) ¿sobre qué tema trató su proyecto?

En suma, el enfoque cualitativo que aquí se usó encauzó la técnica de la observación como eje central de la investigación, no solo por medio de la recolección y análisis de la información documentada, sino también con el trabajo de campo que implicó un trabajo no



participante, pero que permitió el registro de datos clave para la comprensión del tema, el análisis de las condicionantes y la interpretación del fenómeno de estudio.

## **Capítulo 4**

### **Análisis de los actores coadyuvantes, las condicionantes contextuales y las condicionantes del diseño institucional en el presupuesto participativo de la Ciudad de México**

#### **Introducción**

Siguiendo la propuesta planteada, en este capítulo se describe el funcionamiento del presupuesto participativo a partir de las condicionantes contextuales de la Ciudad de México, que dieron cabida a su generación, y las del diseño institucional para conocer el funcionamiento del mecanismo en la entidad a partir de un estudio longitudinal, desde el análisis descriptivo.

La Ciudad de México, antes denominada Distrito Federal, es la entidad capital de México, sede de los Poderes de la Unión, y en 2017 fue aprobada su Constitución Política propia, con lo cual se la reconoce como entidad federativa y su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Está dividida en 16 delegaciones (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco) que pasaron a denominarse alcaldías en 2018. Su densidad poblacional es la segunda más grande de México, después del Estado de México (CONAPO, 2017).

El PP fue incorporado en 2010 a la legislación de la ciudad capital con el propósito de que la ciudadanía participara en el proceso de toma de decisiones, que sirviera para fortalecer la democracia y disminuir la brecha entre gobernantes y gobernados; además de reducir las desigualdades sociales de sus habitantes. Aquí se sostiene que el diseño institucional va a depender de las condiciones específicas del territorio, pero también de las intenciones que tengan sus impulsores y, sobre todo, del desempeño de los actores coadyuvantes, que intervienen directamente en el mecanismo. Precisamente la revisión de las condicionantes contextuales en este capítulo servirá para comprender el origen y el tipo de diseño institucional del mecanismo en la entidad (abierto o cerrado).

Un diseño institucional abierto del PP implicará que se manifieste una intención explícita de promover y abrir espacios para la participación ciudadana, contrario con el cerrado en el que la participación será más bien limitada. Respecto al diseño formal, o institucionalizado, se refiere a que su proceso está regulado en la legislación, mientras que en uno informal no lo está. Ahora bien, cuando se habla del PP se está enunciando un mecanismo o instrumento de participación ciudadana, que difiere de las figuras de representación ciudadana, por ejemplo los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Los segundos son ciudadanía que representan a otra ciudadanía; mientras que el primer ejemplo es un mecanismo que se genera para incidir en la toma de decisiones, pero también hay instrumentos que sirven para aceptar o rechazar acciones de gobierno (Alacio, 2016). Esta distinción se vuelve fundamental porque alude a dimensiones participativas diferentes, pero que no son independientes una de la otra.

Dicho lo anterior, el capítulo se divide en 13 apartados distribuidos en cuatro grandes temas. En el primer tema se analiza y describe el papel de los actores coadyuvantes del presupuesto participativo, es decir, los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. En el segundo tema se reflexiona en torno a cada una de las condicionantes contextuales propuestas, a partir del escenario en el que se introdujo el PP en la Ciudad de México (ámbito de implementación, grado de descentralización gubernamental e institucionalización del sistema de partidos, voluntad política, capital social, grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación y desigualdad social). Mientras que en el tercero se describen las condicionantes del diseño institucional (deliberativo o de consulta, regulación legal, presupuesto asignado al PP, convocatoria y uso de la tecnología). Finalmente, en el cuarto se exponen puntualmente las principales conclusiones de esta primera parte analítica.

## **Parte I. Actores coadyuvantes**

### **4.1 Aparición e incidencia de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos en el PP**

Los CC y CP juegan un papel importante en el PP porque son actores coadyuvantes. Aquí me concentraré en los comités más que en los consejos, porque es mayor la cantidad de colonias que el número de pueblos originarios. Los CC pueden participar registrando proyectos de presupuesto participativo; asimismo pueden elaborar diagnósticos y

propuestas de desarrollo integral para la colonia, pero representando en todo momento los intereses colectivos de los habitantes de la colonia; también convocando a las asambleas ciudadanas en la materia y presentando propuestas para la conformación de las contralorías ciudadanas que, entre otras funciones, pueden vigilar el avance y cumplimiento de los proyectos (Arts. 64, 81, 93 y 203 Bis, LPCDF, 2018). A pesar de que no intervienen directamente ni deciden sobre el ejercicio de los recursos de la ciudad, sí cumplen un rol fundamental en la promoción de la participación ciudadana.

No obstante, han carecido de legitimidad por la tergiversación de sus funciones y la falta de representación de intereses colectivos de las y los habitantes de la colonia. Los CC han sido prácticamente impuestos para que los partidos políticos saquen provecho a partir de relaciones de subordinación, por lo que dificulta que realmente contribuyan a la promoción de participación. Para entender esta dinámica es necesario remitirse a sus orígenes.

Fue con la reforma político-electoral de 1993 que se extenderían los espacios de participación ciudadana con la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. A través de éste se generó una nueva modalidad de participación vecinal: los consejos de ciudadanos, a través de la figura de los consejeros ciudadanos (Larrosa, 2011), cuya función era gestionar, supervisar y evaluar los programas delegacionales de la ciudad; eran electos por voto popular. No obstante, como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) estaba conformada por una mayoría priista, impidió el derecho de los otros partidos políticos a presentar candidaturas para estas figuras ciudadanas<sup>24</sup>, por lo que se empezó a gestar una cooptación de dichos representantes por parte del Partido Revolucionario Institucional.

Luego, en 1995 se creó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada también por la mayoría del tricolor (como también se le conoce al PRI). Pero cuando el PRD logró “darle la vuelta” a los priistas en los espacios de representación de la capital del país impulsó la promulgación de la nueva Ley de Participación Ciudadana en 1998, abrogándose así la de 1995, en la ya denominada Asamblea Legislativa de Distrito Federal

---

<sup>24</sup> El resultado de tal situación fue que el PAN, el PRD y el Partido del Trabajo (PT) presentaron una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley, pero fue desechada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y cuando ésta finalmente fue reformada incluyó ya la participación de los partidos políticos en los procesos electorales de la ciudad (Hernández, 2012).

(ALDF). A través de ésta se crearon las figuras de comités vecinales, como instancias de representación a nivel colonia, y electos por la ciudadanía.

De acuerdo con Tejera (2015), el inicio del gobierno perredista de la ciudad buscaba que la organización ciudadana y el proyecto participativo rompieran con las estructuras políticas que tenía el PRI, como los consejos de ciudadanos. Es decir, había una visión optimista sobre la sociedad civil con la promulgación de la LPCDF de 1998 por parte del PRD: proliferaba una creencia de que las prácticas y figuras participativas lograrían romper con la maquinaria autoritaria y clientelista que habían formado los priistas en la entidad.

En su primer intento de transformar las dinámicas participativas del otrora Distrito Federal, el sol azteca se vio obstaculizado por sus opositores que tenían el poder de hacerlo. Las figuras vecinales creadas en 1998 y que fueron electas en 1999, los comités vecinales, no lograron dicho objetivo, pues los partidos políticos opositores más fuertes de la entidad en ese entonces, PRI y PAN, se disputaron el dominio de los comités y su carácter partidario fue evidente. Dada esta situación, en las campañas para la elección del 2000 las plantillas vecinales apoyaban a las fuerzas políticas a las que se habían adherido, por lo que las primeras relaciones entre los comités vecinales y las jefaturas delegacionales instaladas ese año nacieron de este proceso de “apoyo político” (Tejera, 2015). Es preciso mencionar que muchos de estos comités vecinales se integraron al PRI, por lo que las intenciones del PRD de resquebrajar las estructuras del tricolor no funcionaron, sino que más bien fortalecieron a este partido.

Ante tal escenario se generaron confrontaciones entre las jefaturas delegacionales y los comités vecinales cuando no pertenecían al mismo partido, en especial porque la atención de las demandas ciudadanas a través de dichas figuras intermediarias se dio a cambio de apoyos políticos que se reflejaban sobre todo en la arena electoral. Además, se generó también una falta de atención a las exigencias de la sociedad (en lo que respecta sobre todo a la prestación de servicios) y ello evidenció la incapacidad administrativa de las delegaciones y de las figuras vecinales mismas, lo que ocasionó que dichos comités fueran desapareciendo. La elección para renovarlos debió suceder en 2002, pero no se generó por impedimento de los propios perredistas que no querían que se reforzara la relación entre la

representación a nivel vecinal y la oposición: el PRI y el PAN (especialmente con este primero).

Desde ese momento se generó un estancamiento en el tema de la elección de comités vecinales, cuya figura desaparecería con la abrogación de la LPCDF de 1998 y la promulgación de la ley de participación de 2004. Para esa fecha el PRD había cobrado una fuerza política tal que le permitió tener la libertad de realizar su proyecto político sin contrapesos. En este contexto y bajo dicha ley se creó la figura de los comités ciudadanos. La elección de estas nuevas figuras debió suceder en 2005, pero no se realizaría sino hasta 2010.

La idea de detener por tanto tiempo estas elecciones tiene que ver con el temor del PRD de que el PAN y el PRI aprovecharan las relaciones que habían establecido con los comités vecinales y repuntaran su poderío en la ciudad. Por lo tanto, la aparición de los CC estuvo pensada no como una verdadera figura de representación vecinal, con posibilidades de incidir en la toma de decisión, sino como una organización político-social que alimentara el sistema clientelar pero a favor del partido en el poder: el PRD.

Así, la participación que se empezó a promover fue una que permitiera el control tanto de las figuras participativas como de los mecanismos, y no una libre y deliberativa, de verdadero empoderamiento ciudadano. Si como partido de oposición el PRD proclamada una mayor participación para reducir el autoritarismo e intervencionismo en la representación vecinal, como partido en el gobierno cayó en la misma forma de hacer política que el PRI.

Es decir, los CC se instalaron “libres” de la cooptación priista que los primeros padecieron, pero heredaron sus prácticas respecto a las relaciones que establecían con el partido en el poder. Y a pesar de que la figura de los consejos ciudadanos subsistió en esta LPCDF, lo hizo como instancias coordinadoras de los comités ciudadanos: los consejos ciudadanos delegacionales<sup>25</sup>. A pesar de que la LPCDF de participación tuvo más modificaciones

---

<sup>25</sup> “El Consejo Ciudadano será la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. [...] Se integrará con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos existentes en la Demarcación Territorial” (Arts. 126 y 127 de la LPCDF, 2010: 25 y 26).

posteriores, el cambio más significativo promovido por el grupo parlamentario del PRD llegaría en 2010, con la incorporación del PP en toda la entidad<sup>26</sup>, y con la creación de la figura de los consejos de los pueblos<sup>27</sup>.

En 2010 se celebraron por primera vez elecciones para comités ciudadanos. Según Tejera (2015) el hecho de que no se eligieran a los CC hasta ese año radica en dos explicaciones. La primera, que el gobierno de entonces, en manos de López Obrador, no quiso abrir las votaciones para no perder fuerza electoral ante sus opositores: el PRI y el PAN.

---

<sup>26</sup> En el capítulo anterior se mencionó que los partidos de izquierda han tenido un papel importante en la incorporación de mecanismos como el PP. En palabras de Goldfrank: “Los primeros en proponer el PP fueron partidos de la nueva izquierda, tal como el PT de Brasil, el FA de Uruguay y la CR de Venezuela. Estos hacían parte de la izquierda renovada y postautoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el PP una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales” (2006: 6).

<sup>27</sup> “El Consejo del pueblo es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios que se encuentran enlistados en el Artículo transitorio décimo tercero, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. [...]Contará con las mismas condiciones que enmarca esta ley para los Comités Ciudadanos. Tendrá las siguientes funciones: I. Mantener vinculación estrecha con la autoridad tradicional correspondiente en el pueblo originario; II. Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de los pueblos originarios, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos en su comunidad; III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario integral en su ámbito territorial en coadyuvancia con la autoridad tradicional; IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente; V. Participar junto con la autoridad tradicional en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para el ámbito territorial del pueblo correspondiente, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal; VI. Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana; VII. Supervisar junto con la autoridad tradicional el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana; VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal; IX. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana junto con la autoridad tradicional; X. En coadyuvancia con la autoridad tradicional, promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos; XI. Proponer, fomentar y promover junto con la autoridad tradicional el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario conformadas en la Asamblea Ciudadana; XII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las Asambleas Ciudadanas; XIII. Convocar y presidir en coadyuvancia con la autoridad tradicional las reuniones de trabajo temáticas y por zona; XIV. Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; XV. Informar junto con la autoridad tradicional a la Asamblea Ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo; XVII. Establecer acuerdos con otros consejos de los pueblos para tratar temas de su demarcación; XVIII. Conformar junto con la autoridad tradicional a representantes por cada manzana del pueblo de acuerdo al título séptimo; y XIX. Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal.” (Arts. 141, 142 y 143 de la LPCDF, 2010: 56 y 57).

Recordemos que cuando Andrés Manuel estuvo al frente de la entidad lo hizo en un escenario de gobierno dividido, pues la ALDF arrancó con un número importante de escaños en manos del tricolor y el blanquiazul; considerando las redes clientelares que habían tejido en la entidad (sobre todo el PRI), no quería que estas figuras representaran un contrapeso al sol azteca. Contrario a esto, nos dice Tejera, el siguiente jefe de gobierno, Marcelo Ebrard (2006-2012), ya con un poderío de su partido más consolidado, vio una excelente oportunidad para que con la celebración de elecciones de comités ciudadanos pudieran hacerse de espacios territoriales vecinales y generar con ello redes políticas de apoyo electoral; tal como lo venía haciendo el PRI.

La segunda es que con la LPCDF se incorporó la figura de representantes de manzana, a quienes se les veía como un contrapeso real a los CC, en especial para aquellos que tuvieran alianza con el tricolor y también con el PAN. Con esto se abandonó totalmente el proyecto inicial de generar una auténtica participación ciudadana que el mismo PRD había buscado consolidar en un inicio, teniendo en cuenta a las organizaciones sociales que lo habían apoyado para obtener sus triunfos electorales y dejando de lado las demandas de la sociedad.

La situación era evitar que los lazos que se habían formado en su momento entre comités vecinales y jefaturas delegacionales se replicaran con los CC en perjuicio del PRD, por lo que se volvía necesario concentrar los recursos destinados al gasto social, para tener más influencia en las decisiones políticas del partido.

Asimismo, la fragmentación del sistema de partidos, inclusive la fragmentación al interior del PRD pues se compone por diferentes corrientes o tribus<sup>28</sup>, hizo más difícil establecer acuerdos y tomar decisiones en torno al proyecto participativo, por lo que las figuras e instrumentos que se establecieron, como los CC y el PP, dependieron de la capacidad de los actores políticos para bloquear su desarrollo o imponer un diseño institucional a modo, respectivamente.

---

<sup>28</sup> Izquierda Unida (IU), Nueva Izquierda (NI), Izquierda Democrática Nacional (IDN) y Alternativa Democrática Nacional (ADN) son las más representativas.



Todo esto es importante no solo por la coadyuvancia de estos actores en el PP, sino porque la elección de dichas figuras ha sido concurrente en dos ocasiones con el mecanismo: en 2013 y 2016. Para lo cual, el vínculo entre ambos espacios participativos puede tener un efecto trascendental en la participación ciudadana, como queda expresado en la hipótesis planteada en esta investigación: el diseño institucional y el contexto político influyen configurando la participación ciudadana del presupuesto participativo que o es poco atractivo para la ciudadanía o queda subsumido por redes clientelares preexistentes.

Las redes clientelares aludidas han sido ya explicadas en este apartado y en el siguiente capítulo se verá su efecto en la participación.

## **Parte II. Condicionantes contextuales**

### **4.2 Ámbito de implementación**

En el presupuesto participativo de la Ciudad de México la participación ciudadana se supedita al ámbito de las colonias. No obstante, el hecho de que su ejecución se realice en lo estrictamente local llega a ser un incentivo porque las personas intervienen sobre cuestiones cercanas a su entorno cotidiano, lo que resulta adecuado para un proceso de toma de decisión que tiene un impacto directo en toda la entidad.

La experiencia de Porto Alegre sin duda fue un aliciente para la implementación del PP en el otrora Distrito Federal, pues el fortalecimiento de las atribuciones del ámbito municipal y la generación de capital social (especialmente por la inmediatez de la participación vecinal), que desembocaron en la mejora de la articulación de los procesos comunitarios brasileños, dejó ver las potencialidades de la aplicación del mecanismo en el ámbito local (Cruz, 2018). Por estas razones se habla de la exportación de dicho modelo en diferentes latitudes.

A partir de que la Ciudad de México empezó a ganar autonomía político-administrativa, su gobierno quedó en manos de un partido de izquierda que tuvo predominancia electoral hasta 2015: el PRD. Además, el órgano legislativo de la entidad (también mayoritariamente perredista) comenzó a legislar en acercar la política a la ciudadanía, otorgándole incentivos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, desde el año 2000. Sería hasta 2010 que se incorpora el PP, cuyo propósito fue fortalecer las capacidades de las

comunidades y democratizar la toma de decisiones sobre la recuperación de los espacios públicos.

Si bien ya se habían generado previamente experiencias incipientes del presupuesto participativo en Miguel Hidalgo, Tlalpan y Cuauhtémoc por separado, la idea de extenderlo a toda la entidad permitió la homologación de los criterios de aplicación y la construcción de la idea de comunidad en la capital del país. De acuerdo con Yuri Beltrán, consejero electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México:

[El PP] se promueve con la idea de que los ciudadanos decidan directamente el destino de los recursos públicos, y segunda con la finalidad de propiciar debate, propiciar comunidad. Cada vez que se proponen proyectos, obligamos a los vecinos a que dialoguen. Entonces, se convierte en un buen motivo para generar comunidad (Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del IECM).

Hay diferentes estudios sobre el tema que sostienen que la implementación del PP en el plano de lo local representa una ventaja, más que una desventaja, para el éxito del mecanismo (Goldfrank, 2006; Francés, García y Santacreu, 2007). Para cotejar este planteamiento y entender el impacto del desarrollo de este tipo de proyectos democráticos en el ámbito local, se analizará a continuación el nivel de descentralización gubernamental y la institucionalización de los partidos de oposición en la Ciudad de México.

#### **4.3 Grado de descentralización gubernamental e institucionalización de los partidos políticos de oposición**

En algunos estudios que han hecho hincapié en el estudio del PP en la Ciudad de México (Cruz, 2018; Marquina, 2017; Valverde, Gutiérrez y García, 2013) hay una coincidencia en reflexionar sobre el proyecto democratizador en el nivel federal, pero, sobre todo, en el local como antecedentes del proyecto; especialmente a partir de la reforma política de la ciudad capital como resultado de la transición a la democracia en México. Esto es así 1) por los cambios que trajo consigo el ascenso de la izquierda en la década de los noventa (Cruz, 2018); 2) por la revitalización del papel de la ciudadanía y la comunidad (Cruz, 2018; Goldfrank, 2006); y, 3) porque se intentó responder a los requerimientos de servicios que habían sido desatendidos (Goldfrank, 2006). Aquí se adelanta que el de la Ciudad de México no ha logrado cubrir todos estos objetivos.

El proceso de democratización del sistema político, a través de reformas político-electorales que tienen su base en 1977, hicieron que se debilitaran o saldaran algunas formas y figuras de participación ciudadana creadas en el Estado corporativo en el que gobernó el PRI (Ziccardi, 2004). El impacto inmediato de este proceso se vislumbró en el ámbito local, en donde fue posible advertir el avance del poder de los partidos de oposición (especialmente del PAN y del PRD) sobre el poder hegemónico<sup>29</sup>; así, el ámbito local se convirtió en un escenario de transición a la democracia en el país.

De hecho, la relación que existe entre el ámbito federal y el local por la cuestión de los equilibrios políticos que se fueron gestando entre ellos hizo pensar en un proceso de democratización que avanzó de manera paulatina, pero no semejante, en ambos (Hernández, 2012). Esto tiene sustento en tanto que el otrora Distrito Federal se mantuvo por mucho tiempo como un territorio de excepción donde no se aplicaban las formas de gobierno previstas constitucionalmente para los demás estados mexicanos. Es decir, desde su nacimiento había carecido de autonomía plena, así como de un gobierno local auténtico (Mirón, 1999) y, por ende, de una limitación de los derechos políticos de sus residentes.

Esto se correspondía con la tradición centralista del país, en la que el Distrito Federal era únicamente el territorio donde se asentaban los poderes federales. Las constituciones federales de 1824 y 1857 encomendaban el gobierno del Distrito Federal al presidente de la República que lo ejercía por medio de un gobernador a quien nombraba y removía libremente; asimismo, la facultad legislativa había quedado en manos del congreso federal. Mucho antes estaba compuesto de varias municipalidades que tenían la estructura de ayuntamientos con atribuciones esencialmente administrativas. La elección e integración de éstos eran en buena medida exógenas, de modo que los habitantes de la capital veían limitada su capacidad de elegir a sus autoridades.

Con la revolución mexicana, y el subsecuente establecimiento de la nueva constitución política de 1917, se estableció la idea del municipio libre con ayuntamientos de elección popular directa; los trece regidores municipales existentes duraban dos años en sus

---

<sup>29</sup> Sartori (1980) fue el primero en utilizar el concepto de sistema de partido hegemónico para referirse a aquél que no provoca ni incentiva la competencia. Por lo tanto, al referirse al caso mexicano, el PRI era un único partido que tenía preeminencia en todos los escenarios, logrando con ello una hegemonía en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, convirtiéndose en un sistema autoritario.

encargos y se renovaban por mitades cada año. En 1925 se aprobó la división territorial de la entidad en distritos electorales, para la elección de diputados federales de mayoría relativa (IEDF, 2009: 85-87). La posibilidad de elegir a sus representantes se dio en un periodo corto y después fue retirada nuevamente, en 1931.

En el año 1970 cambió la distribución administrativa-territorial de la entidad, estableciéndose 16 delegaciones políticas (que existen hasta la fecha con el nombre de alcaldías), y sus figuras de representación serían los delegados políticos. Lo que seguiría a partir de este momento sería el debate en torno al tema del derecho a la participación, primeramente política, de la ciudadanía de la metrópoli para su constitución. Por ello, el reclamo democrático de ese derecho político de la ciudad demostraría que tal esquema de equilibrios políticos debía ser modificado. A partir de ahí también se incrementó la competencia partidista y la presión ciudadana en favor del autogobierno, lo que pondría en entredicho la poca factibilidad de un sistema centralizado (Hernández, 2012). Es en este contexto en el que se gestaron las reformas político-electorales que afectarían sobremanera a la Ciudad de México.

La reforma de 1977 trastocó a la capital, debido a que el Consejo Consultivo del Distrito Federal se modificó para quedar compuesto por las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. Aunque tal reforma no devolvió a la ciudadanía capitalina el derecho de sufragio para elegir a sus autoridades (Briseño, 2009). El proceso de democratización de la ciudad dio inicio en 1987, con la creación de la ARDF, órgano de consulta, gestoría, promoción y supervisión del gobierno, con facultades limitadas (Mirón, 1999) y subordinado al Congreso de la Unión. En este momento el gobierno de la ciudad continuaba en manos del ejecutivo federal (es decir, del PRI) y el papel de la ARDF tenía sobre todo un carácter administrativo.

Cabe mencionar que los espacios de la política mexicana estuvieron por mucho tiempo en manos de este partido históricamente dominante que mantuvo el poder desde su creación (cuando se forma el Partido Nacional Revolucionario, PNR, en 1929; que posteriormente se reconstituiría como Partido de la Revolución Mexicana, PRM, en 1938; y, finalmente, como PRI, en 1946), hasta finales de década de los ochenta que perdió la primera gubernatura de Baja California y, posteriormente, dejó la presidencia del país en el 2000.

Con más de 70 años de experiencia gubernamental, desarrolló dinámicas clientelares<sup>30</sup>, y el poder se repartía de modo que sus adversarios políticos quedaban excluidos, además de que había logrado una identificación partidista entre las y los votantes y sus miembros. La organización socio-política de ese periodo fue de estilo corporativa.

No obstante este escenario político, de alguna manera la ciudad capital comenzó a ser la plataforma de oposición al régimen priista, y el nacimiento del Frente Democrático Nacional<sup>31</sup>, con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, se convertiría en el máximo exponente de la izquierda mexicana de esos tiempos.

Con la reforma político-electoral de 1993 se ampliarían los espacios de participación ciudadana en los órganos de gobierno de la demarcación, siendo su modificación más significativa la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En tanto que en 1995 se creó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), aprobada por la mayoría priista que conformaba al ARDF, y con la oposición política del PRD, que “consideraba que para avanzar en la verdadera democratización de la Ciudad de México los consejeros ciudadanos debían tener atribuciones que les permitieran incidir en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad, debiendo reglamentar nuevas formas de consulta y

---

<sup>30</sup> El clientelismo es “el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. [...] Se trata de una relación *diádica*, en la cual una persona poderosa (*el patrón*) pone su influencia y sus medios en juego para dar protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (*el cliente*) que le ofrece respaldo y servicios al patrón.” (Schröter, 2010: 141). El intercambio es personalizado, selectivo, estratégico, vertical y asimétrico, y puede implicar recursos como servicios, dinero, información, cedidos por actores políticos (que tienen control de éstos) y sus mediadores (o *brokers*) en favor de ciudadanía que contrapresta, en condición de clientela, apoyo político (votos, participación en actividades políticas, captación de adeptos para el patrón político). “Es personalizada porque existe un conocimiento directo y una relación no esporádica sino prolongada entre las partes. Es selectiva, porque los recursos no se distribuyen desde los políticos hacia todo un territorio o un colectivo, sino en particular hacia aquellos que en específico han sido contactados por el político y/o sus *brokers*, sus punteros (funcionarios partidarios), sus gestores o líderes comunitarios y que además dan garantías de ser receptivos y de cumplir con su parte en el contrato informal de intercambio. Es estratégica porque los implicados concurren porque consideran que su contraparte constituye una oportunidad para lograr sus intereses, en particular, los ciudadanos pueden acceder en forma preferencial a recursos públicos y los políticos aumentan sus posibilidades para acceder y mantener del poder gracias a la intermediación selectiva de recursos públicos que realizan” (García, 2011: 5-6).

<sup>31</sup> Como una corriente escindida del mismo PRI. El FDN es el antecedente inmediato del PRD. Tuvo sus orígenes en 1987 y buscaba democratizar la elección interna del partido hegemónico. Era una colación conformada por las siguientes fuerzas políticas: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Mexicano Socialista, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Partido Popular Socialista.

participación ciudadana, como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, a lo que el PRI se opuso rotundamente”<sup>32</sup> (Marquina, 2017: 35).

En 1996 se dio una nueva reforma constitucional federal que tuvo un enorme impacto en las estructuras del gobierno de la ciudad, ya que se incrementaron las facultades de la Asamblea, promoviendo su transformación a un órgano legislativo, resultando de ello la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrada por diputados y diputadas con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales capitalinos. Asimismo, se determinó que a partir de 1997 y el año 2000, respectivamente, la nueva figura del ejecutivo de la entidad sería la jefatura de gobierno, y los responsables de las demarcaciones políticas que la conforman (las jefaturas delegacionales), fueran electos por voto universal, secreto y directo (Hernández, 2012). Con esto se da inicio a un proceso de desconcentración, pues las autoridades locales empezaron a ser elegidas en forma directa.

En la elección de 1997 Cuauhtémoc Cárdenas, abanderado del partido de oposición, ganó con un 45.2% de votos la jefatura de gobierno, y el PRD obtuvo una mayoría en la integración de la I legislatura de la ALDF. Estos comicios fueron significativos para el proceso de democratización, tanto de la Ciudad de México como a nivel nacional, pues el PRI perdió el ejecutivo de la entidad<sup>33</sup>, transformando radicalmente el mapa electoral de la capital del país y la correlación de fuerzas en su interior, así como la relación de las instancias locales con el gobierno federal. Ese mismo año, también se creó la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), mismo que abonó a la desconcentración, pues se generó una transferencia de poder político y de atribuciones y competencias del gobierno federal a la entidad.

Si bien el proceso de descentralización que se estaba vislumbrado se vivió distinto en cada entidad federativa, en el otrora Distrito Federal fue un tema significativo porque, a diferencia del resto, éste había estado supeditado siempre al ámbito federal. Ahora bien, la década de los noventa favoreció dicho proceso porque se presencié un contexto nacional

---

<sup>32</sup> Dicha ley se erigió en 1996 con la reforma al Estatuto y también dejaron de funcionar los consejos ciudadanos (Marquina, 2017).

<sup>33</sup> En lo que respecta al Jefe de Gobierno, a partir de 1997 es electo por votación universal, libre, directa y secreta por tres años de ejercicio, estableciéndose así el principio de no-reelección en términos absolutos. Con la elección del año 2000, su ejercicio de gobierno será de seis años.

propicio al reformarse el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1999, con lo que quedó asentado que los municipios tendrían gobiernos ejercidos por el “Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado” (Art. 115, CPEUM).

Asimismo, se modificó también el artículo 104 para permitir a cualquier nivel de gobierno establecer una controversia con otros niveles exigiendo la no intromisión o el respeto de sus derechos constitucionales, ya que durante el gobierno de Ernesto Zedillo se insistió en la “no intervención” del presidente en asuntos de gobiernos estatales y municipales. Además de que se incrementaron los recursos fiscales al ámbito local (Cabrero, 2000).

Las reformas gestadas en la década de los noventa desde lo federal impactaron necesariamente el ámbito local, y permitieron una especie de descentralización sobre todo político-administrativa, y no tanto fiscal para el Distrito Federal, por lo que permeaba una desconcentración. Según Sánchez y Rosas (2016) el sistema fiscal mexicano es dual porque cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal) posee atribuciones y obligaciones excluyentes, es decir que imponen tasas de cobro y las gastan. En este sentido, “cada entidad es responsable de su recaudación y ejecución. Generalmente, los ingresos subnacionales se derivan de: impuestos locales, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y contribuciones no consideradas” (Auditoría Superior de la Federación, 2016: 14)<sup>34</sup>.

Se le conoce como doble tributación porque está dividida entre el poder federal, los estados y de manera limitada también entre los municipios. En países federales como México la recaudación de los principales impuestos (como el Impuesto Sobre la Renta -ISR- y el Impuesto sobre el Valor Agregado -IVA-, por mencionar los más importantes) recae en el gobierno federal. En tanto que los ingresos que reciben los gobiernos estatales resultan insuficientes ya que carecen de impuestos relevantes. Por lo tanto, se señala que la

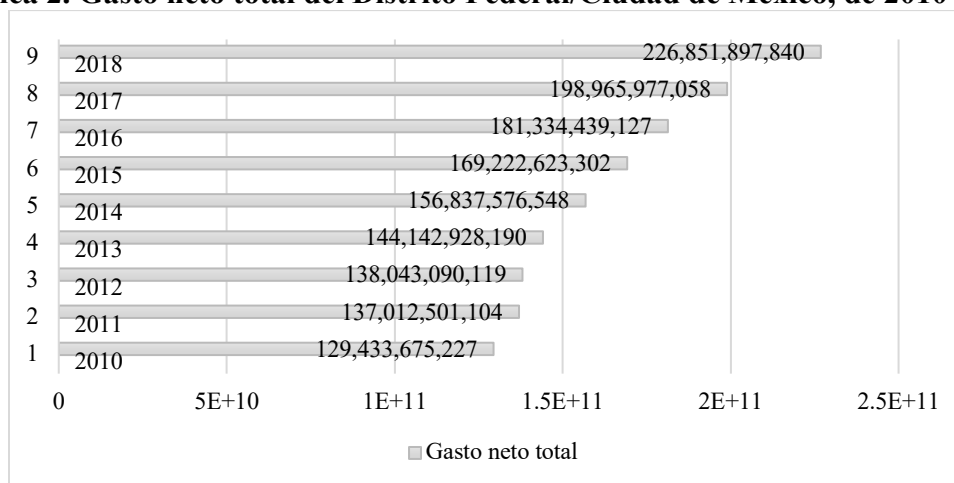
---

<sup>34</sup> La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales. [...] El desarrollo económico de las regiones de países como México o Brasil es producto de una evolución histórica que fue deformando los patrones de desarrollo regional, al privilegiar a unas regiones o entidades a costa del empobrecimiento o el abandono de otras.

tendencia del sistema fiscal mexicano es centralizadora por las pocas capacidades locales (Rosas y Sánchez, 2016). Esto también representa una de las causas del desarrollo desigual del país, pues como las principales competencias tributarias están otorgadas al ámbito federal, y éste a su vez las distribuye a través del presupuesto de egresos de la federación, la repartición por entidad es desigual (Senado de la República, 2001).

El otrora Distrito Federal no se ubica dentro de las regiones marginalizadas por el presupuesto federal, pues pertenece a la zona centro y entre éste y el Estado de México perciben una cantidad de recursos federales importante. La zona sur-sureste del país, en cambio, es una de las más afectadas y se ha mantenido con rezagos económicos. Por tales circunstancias, no se goza de plena autonomía presupuestaria y, por tanto, se habla una descentralización parcial, en tanto que los recursos de los que pudiera disponer la entidad dependen en buena medida del ámbito federal y es difícil saber qué cantidad del gasto público neto de la entidad proviene del gobierno central y cuánto de lo estrictamente local. Sin embargo, los ingresos de la ciudad capital han ido en aumento, como se aprecia en la Gráfica 2.

**Gráfica 2. Gasto neto total del Distrito Federal/Ciudad de México, de 2010 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de los Decretos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal/Ciudad de México. Ejercicios Fiscales de 2010 a 2018.

Cuando recién nació el PP, el artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establecía que de lo que cada delegación (ahora alcaldía) percibía al año, se debía destinar del 1 al 3% del presupuesto, pero después de modificó para quedar en un 3%; de



manera que no es un monto fijo, y está sujeto a los índices inflacionarios más que al aumento del gasto de las delegaciones/alcaldías. Esta centralización fiscal obstaculiza las posibilidades de que el gobierno local amplíe la oferta del PP (García y Téllez, 2018).

Siendo mayoría en la ALDF, en 1998 el PRD impulsó la promulgación de la nueva Ley de Participación Ciudadana, abrogándose así la de 1995, y cuyo tema prioritario fue la participación ciudadana por el compromiso que tenía con otros partidos de izquierda y organizaciones sociales que lo habían apoyado electoralmente. A través de ésta, entre otras cosas, quedaron establecidos el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta popular, la colaboración vecinal y la audiencia pública (Marquina, 2017), con lo que se sentaron las bases tanto de una participación colectiva como individualizada.

En 1999 se publicó el Código Electoral del Distrito Federal en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, promulgado en el 2000, a través del cual se sustenta jurídicamente al IEDF, ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México, y se establece al Tribunal Superior de Justicia como figura del órgano judicial de la ciudad. En el año 2000 también se celebraron las elecciones en las que además de la renovación de la Asamblea y la jefatura de gobierno, se votó por las jefaturas de las 16 delegaciones políticas. Los resultados dieron la victoria a Andrés Manuel López Obrador, del PRD<sup>35</sup>, como Jefe de Gobierno, y este mismo partido se quedaría con 10 delegaciones, en tanto que las otras seis las ganaría la alianza PAN-Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Igualmente, de los 66 escaños de la ALDF, el sol azteca obtendría 19; el blanquiazul 17; el PRI 16 (todos obtenidos por el principio de representación proporcional, RP); el PVEM, ocho; tres a Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN); dos a Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN); y uno al PT.

En el ámbito federal las elecciones de ese mismo año también trajeron uno de los resultados más emblemáticos en la historia electoral mexicana: la derrota del PRI y el ascenso de PAN a la presidencia de la república, con la figura de Vicente Fox. Para muchas y muchos estudiosos del tema, estos comicios fueron un parteaguas porque representaron la consolidación del proceso de democratización nacional.

---

<sup>35</sup> En alianza con el Partido del Trabajo (PT), Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS).

En el estreno de su autonomía político-administrativa la Ciudad de México contaría con un sistema de tres partidos importantes. Por un lado, el PRD que, a pesar del triunfo electoral de 1997 y de 2000, se presentó como una fuerza política débilmente institucionalizada y sin experiencia gubernamental, en tanto que aún no había establecido lazos y relaciones durables al interior, ni con votantes y asociaciones civiles. Mientras que, por el otro, la oposición, conformada por el PAN y el PRI, demostraba signos de institucionalización porque tenía una conexión estable entre sus miembros, votantes y grupos de interés en los procesos electorales. Como se señaló, el blanquiazul se posicionó inmediatamente como la segunda fuerza política más votada, y si bien el PRI perdió mucho de su poderío en la arena electoral de la entidad, lo caracterizaba su longevidad y arraigo en la estructura política de la ciudad. Además de la relevancia y tradición electoral de ambos partidos, sobre todo del tricolor, en el ámbito nacional.

El contexto político que vio nacer el proyecto participativo del otrora Distrito Federal estuvo caracterizado por un proceso de desconcentración más que descentralización (porque no hay una plena transferencia de recursos del nivel federal al local), incentivado durante el ascenso del PRD, sí, pero con una oposición política institucionalizada que al mismo tiempo lo limitaría. Si bien el sol azteca estaba ganando poder en la entidad, el periodo de 2000 a 2003 fue de bastante tensión política y frenó la posibilidad de modificaciones sustantivas para la participación ciudadana, pues a pesar de que el PRD gobernaba la entidad, lo hacía en un escenario de gobierno dividido<sup>36</sup>, en el que el PAN y el PRI tenían un peso importante en la ALDF. Así que fue hasta que éste obtuvo mayoría absoluta en la asamblea, en el periodo 2003-2006, que se aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004, abrogándose la de 1998 (Marquina, 2017), y con ella se crea la figura de los comités ciudadanos; además de que se incorpora un nuevo instrumento democrático: la asamblea ciudadana.

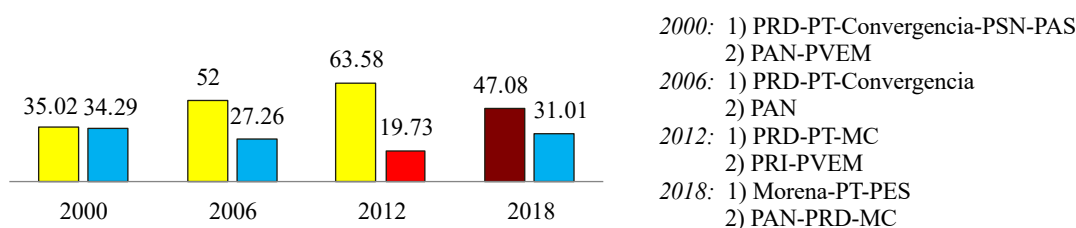
A partir de la elección de 2003 el PRD empezaría a acaparar casi todos los espacios políticos de la entidad, pues conservó la jefatura de gobierno hasta 2018, la mayoría de las jefaturas delegacionales hasta 2015 y también la mayoría de las curules de la ALDF hasta la

---

<sup>36</sup> En un gobierno dividido el titular del ejecutivo y la totalidad o la mayoría del Poder Legislativo pertenecen a partidos políticos diferentes. De manera general, los gobiernos sin mayoría surgen porque la decisión sobre quien gobierna está en manos de la ciudadanía (Faustino y Hernández, 2013: 82).

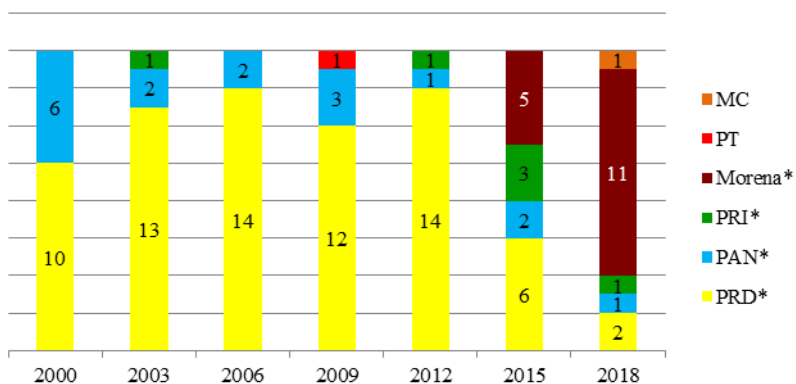
legislatura de 2012-2015. El PAN conservaría su posición como segunda fuerza política durante la primera década del 2000, pero iría perdiendo fuerza, sobre todo con la aparición de Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) a la arena electoral. Las gráficas 3, 4 y 5 dan muestra de la evolución y reacomodo de las fuerzas políticas de la entidad en estas tres figuras de representación.

**Gráfica 3. Porcentaje de votación del primero y segundo lugar en las elecciones de Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, de 2000 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística del IEDF/IECM de 2000, 2006, 2012 y 2018.

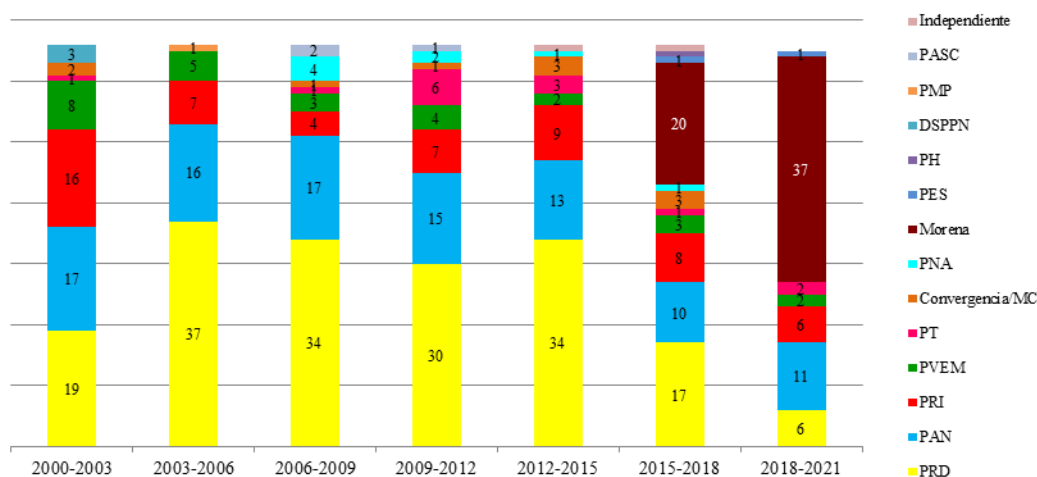
**Gráfica 4. Delegaciones/Alcaldías de la Ciudad de México ganadas por partido político, de 2000 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística del IEDF/IECM de 2000 a 2018.

\*Nota: Los triunfos en las delegaciones/alcaldías pudieron haberlos conseguido en coalición con otros partidos, pero se consideró solamente a la fuerza política más importante, que es la que se visualiza en la gráfica.

**Gráfica 5. Número de escaños de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal/Congreso de la Ciudad de México por partido político, de 2000 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística del IEDF/IECM de 2000 a 2018. E, Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la VII Legislatura de la ALDF.

Hasta 2012, el auge perredista fue notorio en la ciudad capital, lo que trajo consigo la institucionalización del partido y la falta de competencia electoral; una especie de debilitamiento institucional de los partidos opositores: PAN y PRI; especialmente de este segundo que raramente “volvería a pintar” en el mapa del Distrito Federal. Ello contribuyó a que el sol azteca generara cambios legislativos trascendentales sin tener contrapesos.

Centrándonos en la esfera de la participación, a pesar de que tuvo más modificaciones posteriores, el cambio más significativo de la LPCDF promovido por el grupo parlamentario del PRD llegaría en 2010, con la incorporación del PP en toda la entidad<sup>37</sup>. Ya se dijo que antes de que fuera implementado en toda la ciudad, el PP se había usado en Tlalpan, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, pero solo representaron experiencias aisladas que jamás pudieron establecerse por más de tres años; entonces, al no ser iniciativas destacadas ni de larga duración no serán tomadas en cuenta en esta investigación.

<sup>37</sup> En el capítulo anterior se mencionó que los partidos de izquierda han tenido un papel importante en la incorporación de mecanismos como el PP. En palabras de Goldfrank: “Los primeros en proponer el PP fueron partidos de la nueva izquierda, tal como el PT de Brasil, el FA de Uruguay y la CR de Venezuela. Estos hacían parte de la izquierda renovada y postautoritaria que abogaba por la profundización de la democracia a través de la participación popular. Estos partidos vieron en el PP una estrategia que ayudaba a la relegitimación del Estado de cara a los ataques neoliberales” (2006: 6).

En el artículo 83 de la LPCDF de ese año, el PP quedó definido como<sup>38</sup> “[...] aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal” (LPCDF, 2010: 29).

En este escenario no hubo oposición, nadie sabotó el proyecto participativo. El sol azteca ya había generado relación entre sus miembros, asociaciones vecinales y organizaciones sociales, con lealtad suficiente para mantenerlo en el poder un par de años más. Es decir, el PP nace en un contexto político de desconcentración (más que descentralización por la situación de los recursos) de la ciudad capital, pero con una oposición débilmente institucionalizada; y, bajo estas circunstancias, el PRD pudo haber diseñado un PP más ambicioso, a semejanza del de Porto Alegre, aunque en realidad no accedió a las demandas de la comunidad para incrementar la participación. En palabras de la actual diputada Donají Olivera (de la I Legislatura del ahora denominado Congreso de la Ciudad de México):

No [fue] una cuestión de oposición, ni a la Ley de Participación Ciudadana ni al presupuesto participativo, más bien fue una cuestión de incomodidad y de negocia a modo. No fue una cuestión de cabildeo y de un presupuesto participativo digno para cada unidad territorial del Distrito Federal, en donde tristemente lo único que aceptaron los diputados en ese entonces fue el 3%, y se pedía más, el 8% y luego el 5%. Era una cuestión ciudadana y de algunos diputados, no le quiero poner el color (más amarillos, se puede decir [del PRD]) que abanderaban cuestiones sociales. Pero fue una cuestión que nadie abanderó al cien por ciento, ni nadie defendió al cien por ciento. Por eso hablo de un nacimiento de un presupuesto participativo atropellado, a modo y negociado mal. (Fragmento de entrevista a Donají Olivera, diputada por Morena de la I Legislatura, efectuada el 13 de diciembre de 2018 en el Congreso de la Ciudad de México).

Hay que reiterar que en un inicio, debido al apoyo que recibió de organizaciones sociales en sus triunfos electorales, el PRD en el poder incentivó un proyecto participativo prometedor para el Distrito Federal que fue limitado por la oposición (esencialmente por el PAN). Y, a pesar de que le dio continuidad a dicho proyecto, con la implementación del PP no se vio

---

<sup>38</sup>

En la Ley de Participación Ciudadana de Distrito Federal, reformada en 2017, el presupuesto participativo quedaría establecido en el Artículo 83 como: “[...] *aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en la que se aplican los recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio federal.*”

reflejada la posibilidad de generar más participación ciudadana para favorecer a la ciudadanía, sino que más bien se benefició la participación a través de representantes de organizaciones existentes. Esto es así porque el poder de las y los participantes en la toma de decisiones a través de este instrumento quedó limitado a la propuesta de proyectos y a la votación de dichos proyectos. Por lo tanto, el resultado es un PP con un diseño escasamente abierto, sobre todo consultivo más que deliberativo, y formal (esto último porque está regulado a través de la propia LPCDF y actualmente también de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México).

De esta manera, como impulsor de este mecanismo de innovación democrática, el PRD coartó su posibilidad de generar un diseño institucional más abierto pues, como se observa en las gráficas 3, 4 y 5, a partir de 2015 el predominio de Movimiento de Regeneración Nacional<sup>39</sup>, de izquierda (con su dirigente ex militante del PRD y ex jefe de gobierno de la entidad, Andrés Manuel López Obrador), en la entidad, fue contundente.

En las elecciones intermedias celebradas ese año, Morena ganaría cinco de las 16 delegaciones políticas, una menos que el sol azteca, y obtendría la mayoría de las curules de la ALDF, en tanto que los perredistas se quedarían con 17 de 40, y el PAN con 10; reconfigurándose así los papeles de primera, segunda y tercera fuerzas políticas de la entidad, y eliminando al PRI de la contienda.

Precisamente en este contexto político de gobierno dividido, pues la jefatura de gobierno estaba en manos del PRD y la mayoría (no absoluta) de la asamblea pertenecía a Morena, es que se da otro cambio absolutamente significativo para el otrora Distrito Federal: la

---

<sup>39</sup> Morena se constituyó como partido político en 2014 pero nació como un movimiento político de izquierda gestado en 2011 con la finalidad de posicionarse en las elecciones de 2012, en la que su dirigente político, Andrés Manuel López Obrador, compitió por segunda ocasión por el cargo de la presidencia de México. La primera vez que lo hizo fue en 2006 y nunca hubo una resolución satisfactoria y creíble por parte de las instituciones competentes en demostrar la ausencia de fraude electoral en aquel año. En 2012, López Obrador volvió a perder la elección, pero con un margen de diferencia más alto frente al primer lugar, a diferencia de 2006. La creación del movimiento tuvo sus raíces en el propio discurso opositor del dirigente, quien se dedicó a hacer una campaña histórica recorriendo el país entero, preparando el terreno electoral para 2018. Morena obtuvo su registro legal en 2014 y desde 2015 compitió en elecciones locales y federal (con la renovación del congreso de la unión), demostrando desde ese momento su importancia como fuerza política. El impacto de este movimiento y el liderazgo de su dirigente fueron tan altos que en las elecciones de 2018 arrasó en los resultados, ganando la presidencia de la república, la mayoría de las gubernaturas en disputa, y la mayoría de los escaños del congreso federal y los congresos locales.

aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México en enero de 2017, que entró en vigor en septiembre de 2018, y con lo cual se le reconoce como entidad federativa y su libertad y autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa (compuesta por las mismas 16 delegaciones políticas que ahora están conformadas como alcaldías); y el surgimiento del primer Congreso de la Ciudad de México. Lo que hace posible calificar, ahora sí, a un proceso de descentralización más pleno de la actualmente denominada Ciudad de México, aunque ello no derive en una mayor participación en el PP.

El proceso electoral concurrente de 2018 trajo consigo nuevos cambios para la capital, en lo que respecta a su reacomodo de fuerzas. El PRD y el PAN formaron una alianza electoral para promover a sus candidatas y candidatos, junto con Movimiento Ciudadano (MC), pero ni así les alcanzó para derrotar a Morena. De acuerdo con los resultados (visibles en las gráficas 3, 4 y 5), el Movimiento de Regeneración Nacional ganó la jefatura de gobierno (con la figura de Claudia Sheinbaum), con más de 16 puntos porcentuales de diferencia respecto al segundo lugar; ganó 11 de las 16 alcaldías (el PRD solo se quedó con dos y el PAN con una); y, logró la mayoría absoluta del Congreso de la Ciudad de México, con 37 escaños (en tanto que el PAN se quedaría con 11, y el PRD y el PT con seis cada uno). A nivel federal, los resultados fueron también alentadores para Morena.

Bajo estas circunstancias, el nuevo gobierno de la ciudad ha puesto en su agenda política la modificación del proyecto participativo impulsado por el PRD en su momento, incluido el PP. Particularmente se están planteando cambios a la LPCDF, que se convertirá en Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, desde la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la ciudad. Gabriela Osorio, diputada por Morena de la I Legislatura señala que el propósito es

crear una nueva ley de participación ciudadana tomando en cuenta los mecanismos que vienen ya estipulados en la Constitución. Eso estamos trabajando, porque hay aspectos de la ley que está ahora vigente que son rescatables y tampoco queremos partir de una experiencia cero o vamos de la nada a crear algo, sino que ya hay dentro de la ley ahora vigente puntos, artículos que nos pueden funcionar. La misma gente en los foros nos ha comentado: “en esta ley hay cuestiones que nos parecen interesantes que se puedan rescatar para la creación de una nueva ley”. [...] Lo que buscamos [es] una mayor amplitud de la participación,

fortalecerla, formarla, pues el PP también ya con todas las experiencias que tenemos, las inquietudes, quejas, señalamientos de la población en general, pues una de ellas también es la parte de la deliberación, que no sean nada más presupuestos que surjan de manera individual, aislada, incluso que pensar en *mi problema* solamente y no están como conectados a un plan general de desarrollo de la colonia, de la alcaldía en este caso, sino que sea más bien un proceso de deliberación realmente. (Fragmento de entrevista a Gabriela Osorio, efectuada el 23 de enero de 2019 en su Módulo de Atención Ciudadana, ubicado en Tlalpan).

¿En qué condiciones se presenta este cambio? Sin duda, al 2018 la Ciudad de México se encauza en una descentralización más plena y una fragmentación del sistema de partidos, tomando en consideración que muchos de los votantes que tradicionalmente apoyaban a estas fuerzas políticas les aplicaron un “voto de castigo” por la inconformidad de su desempeño dentro de los órganos representativos; esto tanto a nivel federal como local. Morena se presenta como un partido con poca experiencia gubernamental, como ocurrió en su momento con el PRD, pero con posibilidades de generar un proyecto participativo con un diseño abierto y deliberativo.

Sin embargo, la modificación del PP por parte de este nuevo actor político podría trastocar el argumento central que sostienen Schneider y Goldfrank: que más que profundizar la democracia, este tipo de mecanismos se utilizan para implantar ventajas partidarias, porque “estructuran la competencia para favorecer y promover sus intereses” (2006: 258). Si éste fuera el caso, entonces se esperaría el mismo resultado en el rediseño institucional<sup>40</sup> del presupuesto participativo que cuando el PRD controlaba la entidad.

No obstante, las promesas de campaña del actual presidente de México, López Obrador, alentaban a un prometedor reforzamiento de los mecanismos de participación ciudadana, pues se hablaba de la incorporación de la revocatoria de mandato y la modificación del artículo 35 de la Constitución política mexicana para hacer más flexibles los requisitos respecto a la celebración de consultas ciudadanas e iniciativas populares. Además, como

---

<sup>40</sup>

El rediseño institucional se refiere a las modificaciones al diseño original y, por lo tanto, es posible hablar de cambio institucional, en este caso, del PP. El cambio institucional “consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional” (North, 1993).



presidente electo, realizó dos consultas que se realizaron al margen de la legalidad<sup>41</sup>, sobre los temas del nuevo aeropuerto de México (obra que ya fue cancelada) y los 10 programas prioritarios de su gobierno. Bajo este escenario, en el que el gobierno federal y el de la ciudad pertenecen al mismo partido, y no hay una oposición real en ninguno de los congresos de ambos niveles, resultaría mucho más viable la incorporación de un proyecto de participación que acerque más a la ciudadanía a la toma de decisión.

#### **4.4 Voluntad política**

Una vez que se analizó el contexto político sobre el que se implementó el presupuesto participativo, corresponde revisar cuál fue el papel de los actores políticos impulsores –no coadyuvantes– de este proyecto participativo. El de la Ciudad de México es un ejemplo claro de innovación democrática promovida “desde arriba”, a pesar de los reclamos ciudadanos para incidir en la toma de decisiones.

La Ciudad de México se caracteriza por un activismo de sus habitantes, lo que ha sido un factor relevante para la recuperación de los espacios públicos a través de las manifestaciones y demandas. Sin duda, esto ha influido también en el tipo de gobiernos que se han instaurado en la entidad desde que se empezaron a celebrar elecciones: de izquierda y progresistas, con el PRD y recientemente con Morena.

Los movimientos sociales que se fueron gestando en el Distrito Federal buscaron incidir en el arranque del proyecto participativo. Estudios sobre el tema rescatan que a partir del sismo de 1985 se generó un descontento de los habitantes de la ciudad hacia su “sistema” de gobierno y el centralismo de la entidad, situación que disminuyó el número de votos para el PRI y fortaleció a las corrientes de izquierda que se mostraban más comprometidas con las demandas sociales.

Sin embargo, ya vimos que a pesar de que la promulgación de la LPCDF generó una visión optimista para que las prácticas y figuras participativas lograran romper con la maquinaria

---

<sup>41</sup> La primera consulta ciudadana que se llevó a cabo mientras López Obrador aún era presidente electo y no constitucional fue sobre el tema del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), en octubre de 2018, y la segunda versó sobre 10 programas prioritarios para su gobierno, realizada en noviembre del mismo año. Se ubicaron al margen de la legalidad pues no contemplaron para su realización el procedimiento establecido en el artículo 35 constitucional.

autoritaria y clientelista que habían formado los priistas en la entidad, se vio limitada por la reproducción de estas mismas prácticas por parte de los perredistas. Y en este proceso, el papel de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos tiene una importancia primordial en este apartado.

Es decir, la aparición de los CC no estuvo pensada como una verdadera figura de representación vecinal, con posibilidades de incidir en la toma de decisión, sino como una organización político-social que alimentara el sistema clientelar pero a favor del partido en el poder: el PRD. Además, la desigualdad socioeconómica de la entidad permitiría que este tipo de prácticas se expandieran, con lo cual se abandonó totalmente el proyecto inicial de generar una auténtica participación ciudadana que el mismo PRD había buscado consolidar en un inicio, teniendo en cuenta a las organizaciones sociales que lo habían apoyado para obtener sus triunfos electorales y dejando de lado las demandas de la sociedad.

Como las delegaciones políticas estaban empezando a fortalecerse administrativamente a partir de sus clientelas, y como no todas eran perredistas<sup>42</sup>, lo que hizo el gobierno de la entidad fue impulsar el PP y, a partir de éste controlar el mismo mecanismo y el dinero destinado a gasto social. Esto para evitar que las jefaturas delegacionales tuvieran la posibilidad de generar sus propios proyectos para el gasto social.

De esta manera, quedó establecido que: “Al Jefe de Gobierno le corresponde en materia de presupuesto participativo lo siguiente: I. Incluir en el apartado de Delegaciones del proyecto de presupuesto de egresos que de manera anual remita a la Asamblea Legislativa, los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo” (Art. 201, LPCDF: 2018). Es decir, es la autoridad que se encarga de establecer los montos del mecanismo en primera instancia.

Por esto se sostiene que desde su aparición el PP estuvo controlado por el gobierno local, en manos del PRD. Schneider y Welp (2015) señalan que cuando esto sucede provocan que el mecanismo sea más consultivo y poco institucionalizado. Consultivo sí es ya que la participación ciudadana se identifica en tres etapas específicas: la generación de proyectos,

---

<sup>42</sup> Incluso aunque la mayoría fueran perredistas, dada la existencia de “corrientes” o “tribus” al interior del partido, seguía predominando un ambiente de confrontación entre éstas y el gobierno de la ciudad.

la dictaminación de dichos proyectos (que implica un proceso electivo y esta disposición fue aprobada hasta 2016) y la votación en la consulta del PP. Pero, contrario a lo que sostienen las autoras, está bastante institucionalizado, pues tiene un amplio marco legal que lo sustenta, empezando por la Constitución Política del Ciudad de México, además de otra normatividad local<sup>43</sup>.

En este sentido, los líderes políticos estuvieron poco comprometidos con la generación de un diseño de PP abierto, que involucrara a la ciudadanía en un verdadero proceso de toma de decisiones. Todo lo contrario, el impulso del PRD sobre el mecanismo resultó en un presupuesto formal (o institucionalizado) con poca autonomía para que la ciudadanía participara en la definición de los asuntos públicos y con mucho control por parte del gobierno y del partido en turno.

Por lo tanto, no hubo una verdadera voluntad política para compartir el poder en la toma de decisiones con la ciudadanía. El PRD se comportó como el PRI cuando éste todavía era un partido dominante nacional: a través de la coacción y el control de organizaciones sociales, cerrando espacios y brechas de acción a sus oponentes.

#### **4.5 Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación**

En el ámbito del gobierno local las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas, pero también estarán sujetas a las dinámicas institucionales que se vayan gestando. La participación de los habitantes de la Ciudad de México en diferentes aspectos de la vida pública es un tema inquietante, por la subordinación de algunos actores sociales a las fuerzas políticas partidarias. Ziccardi (2004) explica que las primeras juntas vecinales del entonces Distrito Federal, incluso las agrupaciones de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), tuvieron un claro vínculo con el aparato institucional del tricolor. Esto dio como origen que la ciudadanía participara pero de manera paternalista en donde se desarrollaron relaciones clientelares, a partir de la atención de demandas puntuales de grupos de presión, lo que ahogó el buen funcionamiento de mecanismos de cooperación social y corresponsabilidad.

---

<sup>43</sup>▣

Como la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

Ello es relevante para el análisis de la participación ciudadana en el PP en la Ciudad de México, porque mucho del diseño institucional que rige el mecanismo tiene grandes fallas de origen. Y es que los inconvenientes de las figuras de representación a nivel vecinal fueron generando un inexistente reclamo de participación de la ciudadanía para modificar las formas de procesar y atender las demandas.

Los CC y CP son actores fundamentales en el presupuesto participativo porque son representantes inmediatos en cada colonia y pueblo originario (Bellota, 2017). La participación ciudadana constituye un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto para generar responsabilidad pública y comunidad, como para constituir una autoridad plural a través de estas figuras. Pero, no por insertar estos mecanismos o tener este tipo de representantes, se va a generar en automático dicha colectividad. Al contrario, se vuelve fundamental que su construcción sea a raíz de un diseño apropiado, que deviene también de las condiciones contextuales idóneas.

Por eso el diseño institucional juega un papel fundamental, porque de éste depende la dinámica y el grado de apertura del mecanismo. Un PP abierto implica que haya una intención explícita de promover y abrir espacios para la participación ciudadana, en este caso, en la decisión del gasto de los recursos públicos de la entidad. De las etapas que componen el PP, la ciudadanía generalmente participa en el registro de proyectos, en su dictaminación y en la votación de los proyectos. Se deja totalmente de lado la penetración ciudadana en la definición de los temas o rubros sobre los cuales se puede aplicar dicho presupuesto –pues esto ya se encuentra establecido legalmente: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, y actividades recreativas, deportivas y culturales (Art. 83, LPCDF, 2018)–; en los montos; inclusive, en una participación más deliberativa, donde la celebración de las asambleas ciudadanas sea obligatoria para la definición de los proyectos.

Además, una vez que se han definido los proyectos ganadores, debería existir un seguimiento ciudadano abierto sobre la ejecución en tiempo y forma de los mismos, la evaluación del impacto y sus resultados, y el control de los recursos, para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de todo el proceso. Pero esto es restringido a contralorías ciudadanas que son designadas por los CC, lo que representa un problema en sí

mismo cuando se entiende que la figura y el funcionamiento de los comités ciudadanos en realidad no han favorecido al mecanismo, sino que muchos sirven más bien a los intereses partidarios.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (vigente a 2018) contempla la asesoría, capacitación y educación a cargo del IECM de los CC y CP y, sin embargo, presentan problemas en su accionar ya que no necesariamente son percibidos como verdaderos representantes de sus vecinos, sino como promotores los intereses de grupos políticos. Es decir, dichos actores generan escepticismo ante la posibilidad real de que los partidos políticos los coopten con fines electorales, lo que influye en los niveles bajos de participación ciudadana, por no contar con la legitimidad suficiente en su toma de decisiones y porque no existe una representación representativa de la sociedad local (Ziccardi, 2004; Hernández y Fernández, 2013).

Si bien no todos, muchos comités ciudadanos han estado asociados a las corrientes políticas predominantes en los espacios en los que han competido. Algunas de esas corrientes pueden o no vincularse con los gobiernos delegacionales. A pesar de que la ley prohíbe que estas figuras tengan algún involucramiento con los partidos políticos, es un mal que de inicio fue heredando “formas de hacer política” desfavorables para los intereses colectivos. “La polémica se desvió al ficticio dilema entre ciudadanos puros y los afiliados a los partidos políticos.” (Martínez, 2004: 137).

A pesar de la incorporación de otros actores al PP, no se ha dado una apertura más allá de los CC (o los CP, en todo caso) para generar una mayor participación. En este sentido, el diseño institucional es formal y cerrado, porque privilegia la participación “organizada” a través de dichas figuras lo que, de acuerdo con la literatura (Baiocchi, 2004; Schneider y Goldfrank, 2006; Schneider y Welp, 2015), llega a desfavorecer el éxito del mecanismo participativo.

Aquí se sostiene que la posibilidad de generar más participación a partir de las organizaciones sociales quedó de lado, porque lo que se buscaba era seguir controlando a los CC, situación que al mismo tiempo ha representado el gran inconveniente para la participación ciudadana. Pero también se vuelve primordial analizar el papel de la sociedad

civil dentro del PP, por la trayectoria de movilización de las y los habitantes de la capital mexicana.

#### **4.6 Capital social**

En mecanismos de participación como el presupuesto participativo se puede volver fundamental el papel que desempeñen las organizaciones de la sociedad civil (OSC), porque han llegado a generar contrapesos a la voluntad política del gobierno promoviendo la apertura de espacios de participación (Montecinos, 2014). El sustento básico de las OSC es la solidaridad social, que se logra a través de la autoorganización de la sociedad para satisfacer necesidades colectivas. Por ello, estas figuras han sido percibidas como escuelas democráticas que fomentan un sentido de la civilidad, apelando a la cooperación voluntaria y a la responsabilidad social para la resolución propia de problemas públicos (Cunill, 2004).

En el otrora Distrito Federal, el desencadenamiento de la sociedad civil voluntaria se hizo latente a raíz del terremoto de 1985, para atender los daños que había dejado el desastre natural desde una participación organizada. Lo mismo ocurrió con el sismo de 2017, donde nuevamente miles de personas “salieron a las calles” a ayudar en labores de rescate, de provisión de alimentos y material para curaciones, de restablecimiento de viviendas, entre otras. Lo que ocurriría después del evento de los ochenta sería un *boom* para la expansión de las OSC, pues en la década de los noventa se conformarían otras más sobre temas de fraude electoral, respecto a la firma del Tratado de Libre Comercio, sobre derechos humanos (se puso énfasis en el levantamiento de Ejército Zapatista de Liberación Nacional –EZLN–), sobre la crisis económica (de 1995) y sobre el medio ambiente.

En general, el principal auspicio de la sociedad civil en las ciudades mexicanas está depositado en el interés por temáticas de la vida urbana y social. De los grandes temas sobre los que ha versado la conformación de dichas organizaciones en México, que hay que mencionar que han correspondido también a la coyuntura política, la mayoría se han concentrado en las ciudades más pobladas del país, particularmente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

Lo importante en este trabajo es reconocer la existencia de este sector y su relevancia dentro de la vida democrática, porque en la capital del país ha sido significativo su desenvolvimiento OSC, aunque no hay información sobre su incidencia en el nacimiento del PP. Al hablar sobre el tema, Ziccardi (2004) señala lo siguiente:

Pero si bien este tejido social actualmente se considera un capital social que puede imprimirle a la tarea de gobernar democráticamente mayor eficiencia y eficacia, se advierten pocos intentos de incorporar estas formas de agrupación social en las políticas sociales gubernamentales y plantear la corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil (2004: 255).

Antes se mencionó que el proyecto participativo naciente, y que tuvo el impulso directo del PRD para corresponder al apoyo político-electoral que había recibido para llegar al poder, fue mermado por la oposición. Para la implementación del PP el escenario político cambió, pero los ánimos de incorporar a la sociedad civil en éste no se vieron reflejados. Sería con las modificaciones a la LPCDF de 2016 que este actor tendría cabida en el mecanismo, pero desde 2015 comenzaría su intervención en dos aspectos: el primero, en el registro de proyectos que se someten a consulta desde la figura de organizaciones ciudadanas (OC) y, el segundo, en la observación del desarrollo de la elección de CC, CP y el PP. El primer punto recae en una de las etapas del mecanismo, el segundo no.

Las OC “[...] son aquellas personas morales sin fines de lucro, cuyo objeto social consiste en tomar parte en los asuntos públicos de la ciudad y cuyo domicilio se encuentre en la Ciudad de México [...]” (Art. 4, Reglamento del Instituto Electoral de la Ciudad de México para el registro de Organizaciones Ciudadanas). En el artículo 203 Bis de la Ley de Participación Ciudadana de la entidad establece que “las jefaturas delegacionales deberán asesorar a los Comités Ciudadanos, a los Consejos de los Pueblos, a las Organizaciones Ciudadanas y a los ciudadanos que pretendan registrar un proyecto de presupuesto participativo [...]”. Para el registro de proyectos que se someten a consulta, y que puede hacerse de manera presencial o electrónica, la ciudadanía debe llenar un formato que cuenta con tres secciones: 1) datos de la persona, 2) datos del proyecto y, 3) datos requeridos en caso de que el proyecto sea ejecutado. En la primera parte hay una sección que pide

especificar si ¿forma parte de alguna organización ciudadana ante el IECM? Y las opciones son: Sí / No.

**Imagen 1. Formato de registro de proyectos para el PP (sección: datos personales)**

INSTITUTO ELECTORAL CIUDAD DE MÉXICO

PROPUESTA DE PROYECTO ESPECÍFICO PARA LA CONSULTA CIUDADANA SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2019

Formato 1: Registro de Proyecto

FECHA: / /

FOLIO: / /

**DATOS DE LA PERSONA\***

Nombre: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_ Edad: \_\_\_\_\_ Sexo:  H  M

CURP: \_\_\_\_\_ OPCIONAL Correo electrónico personal: \_\_\_\_\_

Domicilio para oír y recibir notificaciones: \_\_\_\_\_ Nombre de la colonia o pueblo originario: \_\_\_\_\_

Demarcación: \_\_\_\_\_

¿Es integrante del comité ciudadano o del consejo del pueblo?  No  Sí Cuál? \_\_\_\_\_

¿Forma parte de alguna organización ciudadana ante el IECM?  No  Sí Cuál? \_\_\_\_\_

¿Reside en la colonia de la propuesta?  Sí  No

Fuente: IECM, 2018.

A diciembre de 2018 el IECM tenía registradas 322 OC, siendo la delegación/alcaldía de Tlalpan la que contaba con el mayor número, con 56, y la de Magdalena Contreras con el menor: cuatro. El listado aparece a continuación:

**Cuadro 6. Total de OC por delegación/alcaldía y total general en la Ciudad de México**

Delegación/Alcaldía	Total
Álvaro Obregón	28
Azcapotzalco	6
Benito Juárez	12
Coyoacán	44
Cuajimalpa de Morelos	11
Cuauhtémoc	37
Gustavo A. Madero	14
Iztacalco	15
Iztapalapa	39
Magdalena Contreras	4
Miguel Hidalgo	20
Milpa Alta	8
Tláhuac	6
Tlalpan	56
Venustiano Carranza	11
Xochimilco	11
<b>Total General</b>	<b>322</b>

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México (www.iecm.mx)

De acuerdo con Putnam, la participación es mayor donde hay capital social. De acuerdo con el cuadro anterior, entonces, se esperaría que la participación fuera mayor en delegaciones/alcaldías como Tlalpan, o Coyoacán, donde el número de OC es mayor al del resto; en cambio, en Magdalena Contreras, Tláhuac y Azcapotzalco quizá la participación



en el PP no sea tan alta, pues el capital social es menos fortalecido. Esto se podrá cotejar en el siguiente capítulo.

Respecto al tema de la observación, sería con la creación del Observatorio Ciudadano para Presupuesto Participativo que comenzarían a convocarse a todas aquellas OSC, ciudadanía y demás interesados nacionales y extranjeros a participar en la supervisión y vigilancia de la ejecución de los proyectos ganadores.

Asimismo, otro tema en el que recientemente se ha vuelto relevante la actuación de las OSC y, en específico, de las OC, es en las modificaciones que tendrá la LPCDF, para lo cual se han realizado foros de discusión, seminarios, congresos y otros eventos organizados por la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México. En éstos han incorporado a la ciudadanía, a la sociedad civil y a la academia al debate, para proponer en conjunto las mejores alternativas que fortalezcan el sistema democrático a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana que ya existen actualmente, entre ellos el PP.

Si en su actuación en el rediseño institucional del PP las OC llegan a proceder de manera autónoma y enfatizan los intereses sociales para los que fueron creadas, entonces sí generarán contrapesos para que dicho mecanismo permita su total involucramiento y el de la ciudadanía en general en la mayoría de las etapas del PP. Inclusive se podría apreciar un fomento al ejercicio deliberativo a partir de éste.

Dicha formación dependerá de la existencia de redes sociales y normas de confianza, no ligadas a relaciones clientelares con los actores políticos, así como una correlación entre solidaridad y autoorganización social para satisfacer de necesidades colectivas. Por eso las OSC tienen un papel primordial, porque “constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria” (Cunill, 2004: 64). En el siguiente capítulo se analizará la implicación de la intervención de las OC en la participación ciudadana del PP.

#### **4.7 Perfil socio-económico de la entidad**

La Ciudad de México es una de las que más población concentra a nivel mundial, con 8 millones 985 mil 339 habitantes al año 2015. En su división territorial compuesta por 16

alcaldías (antes delegaciones políticas) se aprecia no solo la desigualdad existente entre ellas sino al interior de ellas. El grado de urbanización no es atribuible a todo el territorio, pues aún sobresalen algunas extensiones con características rurales por su composición y por las actividades económicas de sus habitantes.

Alcaldías como Milpa Alta y Tláhuac se caracterizan por ser semirurales, y algunas más como Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco resultan ser muy complejas por las disparidades entre colonias residenciales y proletarias en su interior. En cambio, Azcapotzalco, Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo se muestran más homogéneas y con un nivel de vida medio-alto de sus residentes.

Una de las razones por las que la implementación del PP tuvo cabida en la Ciudad de México fue para que la ciudadanía se acercara al proceso de toma de decisiones a partir de priorizar los problemas en su comunidad, partiendo de la idea de que ésta es la mejor conocedora de las deficiencias de su colonia y sabe qué es lo que debe ser atendido con urgencia. La participación se delimitó en un principio a cuatro grandes rubros que después, en 2013, se ampliarían a cinco: 1) obras y servicios, 2) equipamiento, 3) infraestructura urbana, 4) prevención del delito y, 5) actividades recreativas, deportivas y culturales.

Goldfrank (2006) sostiene que la implementación del PP en Porto Alegre tuvo el propósito de que el Partido de los Trabajadores se fortaleciera políticamente y lograra su permanencia en el poder, generando puntos de apoyo en asociaciones barriales que generalmente devienen de los sectores socioeconómicos menos favorecidos. En esta región, la participación se incrementó en la población de renta baja o muy baja, más que con la de media y alta (Baiocchi, 2000; Blanco, 2002); aunque existen otros casos en los que las clases medias son las que participan más. El punto es que el éxito atribuido al mecanismo en la ciudad brasileña se explica, sobre todo, por los altos niveles de participación y por la satisfacción de demandas ciudadanas, así como la reducción de la desigualdad social.

Por ello es que las brechas socioeconómicas marcadas en la ciudad capital mexicana son uno de los sustentos perfectos para que el PP tenga cabida, entendiéndose que mientras mayor sea esta desigualdad mayor será la aceptación y la participación en el mecanismo por parte de la ciudadanía para mejorar sus condiciones de vida. El presupuesto participativo,

entonces, representa una fuente de equidad (Fung y Wright, 2001) proveniente de la inclusión de personas desfavorecidas y que a menudo están excluidas del proceso de toma de decisión pública. Aunque no deja de ser también una posibilidad de generar estrategias de fortalecimiento de sus políticas de inversión a través de las prioridades establecidas por el proceso del PP (Blanco, 2002) para el sector gubernamental.

Las desigualdades sociales existentes en la Ciudad de México pueden ser medidas a través de diferentes indicadores, en esta investigación se empleó el Índice de Desarrollo Social (IDS)<sup>44</sup>, que identifica los contrastes al calcular en qué medida la población satisface sus necesidades. Originalmente lo hacía a partir de los siguientes indicadores: 1) seguridad social y servicio médico; 2) rezago educativo; 3) calidad y espacio en la vivienda; 4) adecuación energética; 5) bienes durables; 6) adecuación sanitaria. Recientemente se han considerado otros tres: 7) servicios de agua y drenaje; 8) conectividad; y, 9) acceso a la alimentación. Con esta incorporación se ha generado una nueva metodología con un enfoque de derechos humanos importante para el bienestar social (Raccanello, 2016). El IDS se mide por rangos:

**Cuadro 7. Rango de los estratos del IDS en la Ciudad de México**

Grado	Estrato	Rango
1	Muy bajo	Menor a 0.7
2	Bajo	0.7 a 0.8
3	Medio	0.8 a 0.9
4	Alto	0.9 a 1

Fuente: Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2016).

La evolución del IDS por delegación/alcaldía tomando como base los seis primeros indicadores es el que sigue:

**Cuadro 8. Evolución del IDS por delegación/alcaldía (2005 a 2015)**

Delegación/Alcaldía	2005*	2010	2015
Álvaro Obregón	Bajo	0.79	0.82
Azcapotzalco	Medio	0.85	0.88
Benito Juárez	Alto	0.95	0.96
Coyoacán	Medio	0.86	0.88
Cuajimalpa de Morelos	Bajo	0.77	0.80

<sup>44</sup>

Esto debido a la disponibilidad de la información y por los años en los que se ha realizado la medición y que cubren gran parte del periodo de estudio de esta investigación.

Cuauhtémoc	Medio	0.86	0.89
Gustavo A. Madero	Bajo	0.80	0.82
Iztacalco	Bajo	0.82	0.86
Iztapalapa	Bajo	0.74	0.77
La Magdalena Contreras	Bajo	0.76	0.79
Miguel Hidalgo	Medio	0.89	0.93
Milpa Alta	Muy bajo	0.63	0.64
Tláhuac	Bajo	0.73	0.74
Tlalpan	Bajo	0.77	0.78
Venustiano Carranza	Bajo	0.83	0.86
Xochimilco	Bajo	0.73	0.70

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX).

\* Para este año no se presentan datos numéricos del IDS por delegación, solo por manzana. Los datos se presentaron como se muestra en el cuadro, estableciendo solo los niveles.

En general se aprecia un incremento del IDS en poco más de la mitad de las delegaciones de 2005 a 2015: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, las cuales han mejorado sus niveles de desarrollo social, pasando de uno bajo a uno medio. En cambio, en siete de ellas este índice se ha mantenido: exclusivamente Benito Juárez ha conservado un nivel alto, destacando por ser la demarcación con el mejor nivel de vida de la ciudad; en cambio, cinco más (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco) siguen estando en un nivel de desarrollo bajo; y, finalmente, Milpa Alta es la única que ha tenido un índice muy bajo en este periodo, siendo así la de mayor rezago en la entidad.

Con estos datos es posible apreciar la desigualdad socioeconómica latente en la Ciudad de México, además de que se podría asumir que este escenario ha permitido una aceptación del PP por parte de los habitantes más desfavorecidos que, en su caso, debería verse reflejada en una participación ciudadana mayor para beneficiarse con los proyectos que por colonia se votan para mejorar sus condiciones. Si bien el IDS se mide también con el acceso a servicio médico, el rezago educativo, la calidad de la vivienda, los bienes durables y el acceso a la alimentación, contempla asimismo rubros que trastocan al PP de la entidad: seguridad social, adecuación energética, adecuación sanitaria y servicios de agua y drenaje.

Por eso es que el mecanismo ha sido visto como un aliciente para reducir las desigualdades entre las comunidades, quienes pueden proponer y elegir proyectos para satisfacer las

necesidades básicas de sus colonias (drenaje, alumbrado público, pavimentación, etc.), año con año desde 2011. En el siguiente capítulo se realizará el estudio del impacto de la desigualdad social en la participación ciudadana del PP.

\* \* \*

El análisis de las variables contextuales que fueron revisadas en esta primera parte del capítulo permitió conocer bajo qué condiciones nace el proyecto de presupuesto participativo en la Ciudad de México. Así, el mecanismo cuenta con las siguientes características:

**Cuadro 9. Características del diseño institucional del PP en la Ciudad de México**

<b>Condicionante</b>	<b>Diseño institucional abierto y no formal</b>	<b>Diseño institucional cerrado y formal</b>
<i>Ámbito de implementación</i>	Indistinto	Indistinto
<i>Grado de centralización gubernamental</i>		X
<i>Institucionalización de los partidos políticos de oposición</i>	X	
<i>Voluntad política para compartir el poder en la toma de decisiones con la ciudadanía</i>		X
<i>Capital social</i>		X
<i>Grado de control que ejerce la ciudadanía sobre la estructura de participación</i>		X
<i>Desigualdad social</i>	X	

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que cuenta con la mayoría de las características propias de un diseño cerrado y formal, promovido desde el gobierno, presenta una débil institucionalización de los partidos políticos de oposición al momento de su nacimiento, y se desarrolla en un panorama de gran desigualdad social; ambos son factores que propician un diseño del mecanismo abierto e informal.

### **Parte III. Condicionantes de diseño institucional**

#### **4.8 Regulación legal**

El PP de la Ciudad de México es formal, lo que implica que el mecanismo se encuentra auspiciado por la Ley de Participación Ciudadana<sup>45</sup>, la Constitución Política<sup>46</sup>, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>47</sup> y en el artículo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México. A su vez, delimita la participación de la ciudadanía sobre todo en tres etapas: la presentación de proyectos, la dictaminación de proyectos y la votación en la consulta. Su involucramiento en la etapa de dictaminación fue incorporado a partir de 2016 y tiene que ver con el surgimiento de los Órganos Técnicos Colegiados (OTC), mismos que se integran también por otros actores, por lo que la participación ciudadana desde este ámbito es menos visible en el PP. La ciudadanía también podría participar como observadora durante la celebración de las consultas, pero no es considerada una etapa dentro del mecanismo.

En Porto Alegre, por ejemplo, es menos formal y eso le da la posibilidad a la ciudadanía de intervenir más en el mecanismo con base en la coyuntura política; su diseño es, más bien, autorregulado, lo que permite a los participantes y funcionarios de gobierno decidir sobre cualquier cambio en las reglas internas (Schneider y Goldfrank, 2006). En cambio, el del caso mexicano, al tener la regulación legal que tiene, limita la posibilidad de modificar las reglas del juego.

Fue con la reforma de 2010 a la LPCDF que se incorporó el PP. Desde su implementación en 2011, esta ley ha sido modificada y adicionada en lo referente al tema en 2013, 2014, 2016 y 2017, con el objetivo de perfeccionar las condiciones con las que se desarrolla. Aquí han sido identificadas siete temáticas que han modificado el modelo original del diseño institucional: 1) acceso a la información y rendición de cuentas; 2) rubros en los que se

---

<sup>45</sup> En los artículos 10, último párrafo; 12, fracción IX; 83; 84; 199; 200; 201; 202; 203 Bis; y, 204. En éstos se establece la definición y características del PP, las atribuciones de actores en materia de PP y los órganos de representación ciudadana.

<sup>46</sup> En el artículo 26, en materia de PP se establece que: “1. Las personas tienen derecho a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo, al mejoramiento barrial y a la recuperación de espacios públicos en los ámbitos específicos de la Ciudad de México. Dichos recursos se sujetarán a los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. 2. La ley establecerá los porcentajes y procedimientos para la determinación, organización, desarrollo, ejercicio, seguimiento y control del presupuesto participativo” (CPCM, Art. 26, B).

<sup>47</sup> En los artículos 6; 7; 8; 9; 10; 36, párrafo tercero, fracción X, inciso p); 362; 363; 364, fracción III; 365; 367; y Transitorio Vigésimo Primero.

aplica el PP; 3) fecha de realización de las consultas sobre el PP; 4) actores involucrados en el mecanismo; y, 5) la incorporación de los OTC para la dictaminación de proyectos (cuadro 10. Para ver el cuadro con la información ampliada ir al Anexo 1).

**Cuadro 10. Modificaciones a la LPCDF en materia de PP (2011-2018)**

	Año de la LPCDF/LPCDF	Año de la consulta con esa ley	Características identificadas que varían en cada modelo				
			Acceso a la información	Rubros a los que se aplica	Fecha de realización de la consulta	Actores involucrados	OTC
1	2011	2011 y 2012	No	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito	Segundo domingo de noviembre de cada año	Jefe de Gobierno, ALDF, IEDF, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana y ciudadanía	No
2	2013	2013	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito y actividades recreativas, deportivas y culturales	Segundo domingo de noviembre de cada año	Jefe de Gobierno, ALDF, IEDF, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana y ciudadanía	No
3	2014	2014 y 2015	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito y actividades recreativas, deportivas y culturales	Segundo domingo de noviembre de cada año	Jefe de Gobierno, ALDF, IEDF, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana y ciudadanía	No
4	2016	2016	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito y actividades recreativas, deportivas y culturales	Primer domingo de septiembre	Jefe de Gobierno, ALDF, IEDF, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana, Contraloría General, Contralorías Ciudadanas, Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas, organizaciones civiles y ciudadanía	Sí
5	2017	2017 y 2018	Sí	Obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito y actividades recreativas, deportivas y culturales	Primer domingo de septiembre	Jefe de Gobierno, ALDF, IEDF, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana, Contraloría General, Contralorías Ciudadanas, Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas, organizaciones civiles y ciudadanía	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2011 a 2018.

En total se identifican cinco modelos de la LPCDF a partir de las modificaciones en materia de presupuesto participativo. El primer modelo corresponde al que dio origen al mecanismo. A través de éste se efectuaron tres consultas sobre PP: la del 27 de marzo de

2011, la del 13 de noviembre de 2011 y la del 4 al 8 y 11 de noviembre de 2012. De manera excepcional, la primera de éstas ocurrió a principios de 2011, con el propósito de ejercer los recursos destinados para ese año, mientras que la subsecuente, del mes de noviembre, se realizó apegándose a lo estipulado por la ley y con esta consulta se normalizaron los tiempos legales y se votó por los proyectos para el ejercicio presupuestal de 2012. Ya para la del 11 de noviembre de 2012 se había incorporado la posibilidad de votar también por Internet, además de a través de las Mesas Receptoras de Opinión (MRO).

La primera consulta tuvo otra particularidad: no se realizó en todas las colonias del otrora Distrito Federal. Es decir, de un aproximado de mil 800 colonias y pueblos originarios que conformaban la entidad, se dejó fuera a 376 (ver Anexo 2), porque no habían elegido o integrado un comité ciudadano o un consejo del pueblo. En este primer modelo no estaba contemplado el acceso a la información y la rendición de cuentas, de manera que en las tres consultas sobre PP que operaron a través de éste la ciudadanía no tuvo la opción de informarse públicamente de los proyectos ganadores ni de que se ejercieran los recursos en cada colonia. Esto es de suma importancia para la participación, porque sin información “no pueden tomarse decisiones racionales y correctas, [... sin ésta] se elevan los costos de la participación y las oportunidades de volverla exitosa” (Millán y Esteinou, 2017: 94).

Fue a partir del segundo modelo que se agregó en la ley un apartado referente al acceso a la información y la rendición de cuentas. Éste tuvo lugar con la modificación del 3 de abril de 2013 y con él se efectuó la consulta sobre PP del mismo año. Luego de esta incorporación en la ley quedó reglamentado que todas las personas tienen derecho a informarse y emitir opiniones y formular propuestas en torno a temas de interés público. Para esto se obliga a los organismos públicos de la Ciudad de México a brindar el acceso a dicha información, además de que en lo correspondiente a la rendición de cuentas, se les obliga a emitir informes sobre los proyectos ganadores de los PP y la forma en la que se están ejerciendo los recursos.

Otra característica del primer modelo es que solo se contemplaban cuatro grandes rubros generales (obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito) para destinar los recursos del PP, mismos a los que los proyectos debían ajustarse. Desde el segundo modelo en adelante, fueron incorporadas otras temáticas referentes a actividades



recreativas, deportivas y culturales, con las cuales se amplió la gama de propuestas. Se presumiría que entre más rubros más posibilidades de ampliar los proyectos que la ciudadanía proponga para atender sus necesidades comunales.

Un elemento más a considerar es que tanto en el primer modelo como en el segundo y el tercero (este último cobró vida con la modificación del 2 de mayo de 2014, y se llevaron a cabo las consultas de 2014 y de 2015), el número de actores involucrados en el PP fue menor en comparación con el cuarto y quinto. En los primeros tres modelos hay una participación directa de la ciudadanía pues está contemplada como actor dentro del proceso, tanto para proponer proyectos como para votarlos. Pero también indirecta en la medida que se elige por voto popular a los comités ciudadanos, consejos de los pueblos, consejos ciudadanos, así como los representantes de manzana para que sean sus representantes y tengan la facultad de proponer y registrar proyectos también y de opinar en torno al tema<sup>48</sup> (Hernández y Fernández, 2013).

Ahora bien, con el cuarto (que tuvo origen con la modificación del 25 de mayo de 2016, y con el que se realizó la consulta sobre PP del mismo año) y el quinto (que es el que tiene cabida con la modificación del 5 de abril de 2017, y con el que se realizaron las consultas de 2017 y de 2018), además de tener presente a la ciudadanía no organizada, también se incluye a las organizaciones civiles, las cuales tienen igualmente la posibilidad de participar directamente en el proceso.

---

<sup>48</sup> “Para fomentar y organizar la participación libre, voluntaria y permanente de los habitantes, vecinos y ciudadanos, en la asamblea ciudadana se podrán conformar comisiones de apoyo comunitario. Dichas Comisiones estarán encargadas de temas específicos y serán coordinadas por el Comité Ciudadano, a través del responsable del área de trabajo de que se trate. Las comisiones de apoyo comunitario rendirán cuentas del desempeño de sus labores ante la asamblea ciudadana” (Art. 88, LPCDF 2017: 35). [...] “El Comité Ciudadano tendrá las siguientes atribuciones: [...] V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la presente Ley, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal [...]” (Art. 93, LPCDF 2017: 37). [...] “Los representantes de manzana actuarán como enlace entre los vecinos de la manzana que representen y el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo. Tendrán las atribuciones siguientes: [...] II. Emitir opiniones sobre la aplicación del presupuesto participativo en su manzana o colonia; III. Proponer al Comité Ciudadano o al Consejo del Pueblo proyectos de consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, de participación en la red de contralorías ciudadanas, audiencia pública y recorridos del Jefe Delegacional relacionados con su manzana o colonia [...]” (Art. 233, LPCDF 2017: 93).

Otros actores que fueron incorporados en estos últimos modelos son la Contraloría General, las contralorías ciudadanas, la Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal y, con la modificación de 2017, también las contralorías internas. Dichas figuras contribuyen a vigilar y sancionar el incumplimiento sobre el tema. Su labor dentro del ejercicio del PP es vigilar que los recursos destinados a los proyectos ganadores sean correctamente ejercidos y aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

Igualmente, para 2014 se integra dentro de la LPCDF la figura de los Órganos Técnicos Colegiados, cuya función es realizar estudios de viabilidad y factibilidad de los proyectos, y que se integran por “el Jefe Delegacional, una secretaría técnica designada por la Jefatura Delegacional, los titulares de las unidades administrativas [...], tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio” (Art. 203 Bis, LPCDF, 2018).

Además, en el cuarto y quinto modelos del presupuesto participativo quedó contemplado en la ley que la fecha de la emisión de la convocatoria sería en la primera semana de abril de cada año y la de la realización de la consulta el primer domingo de septiembre del mismo año, y no el segundo domingo de noviembre de cada año, como venía sucediendo. Esta modificación señalada tuvo cauce con el establecimiento de los OTC, para garantizar certeza, transparencia y objetividad al proceso, lo cual implicaría también que los tiempos para su elaboración fueran más prolongados. Por último, otro elemento que no representó una modificación porque así se mantuvo desde el inicio, y que debe ser considerado para efectos de la participación ciudadana es la concurrencia de la elección en la consulta en materia de PP y la de los integrantes de los CC y CP, esto para los ejercicios efectuados en 2013 y 2016.

En suma, estas cinco temáticas se complementan con otras que no se encuentran sustentadas legalmente, pero que han modificado el modelo original, tales como: la incorporación de las buenas prácticas; que habitantes de la Ciudad de México en el exterior puedan participar en la presentación de propuestas de proyectos (desde 2018); la limitación como máximo a 10 proyectos específicos por colonia o pueblo originario (a partir de 2018); y, las adecuaciones al Sistema Electrónico por Internet (mismas que se revisarán más

adelante). Estos elementos están contenidos en las convocatorias de formato completo y restringido, que se publican a través de la página web del IECM.

#### **4.9 Convocatoria**

Las convocatorias delimitan las etapas del presupuesto participativo en las que la ciudadanía participa. La convocatoria está a cargo sobre todo del Instituto Electoral de la Ciudad de México<sup>49</sup> y el objetivo es invitar a las y los ciudadanos a proponer proyectos, recientemente a participar como observadoras y observadores de todas las etapas del mecanismo y, a acudir a la consulta para votar por alguno de ellos. El IECM maneja dos convocatorias, una ejecutiva y una completa. La que tiene más difusión es la primera, en la que se señalan, a grandes rasgos, los plazos y los requisitos para participar. En la segunda, se profundiza en los acuerdos y las cuestiones legales del proceso, y se establecen las disposiciones generales y las específicas, las bases (tanto para participar, como para la dictaminación de los proyectos), la difusión, las modalidades de participación en la consulta, las disposiciones para ciudadanía que se encuentre fuera de la entidad, la validación de los resultados de la consulta, los medios de impugnación y anexos.

La convocatoria sale en la primera semana de abril de cada año y transcurren cinco meses a la fecha de la jornada de votación para la elección de los proyectos. La difusión del PP está a cargo, especialmente, del IECM y se hace a través de diferentes medios: foros informativos por colonia o pueblo originario, que deben ser realizados por los CC y CP; redes sociales (Facebook y Twitter) a través de las cuales se difunden los proyectos y se da información de dónde se instalarían las MRO; perifoneo, que se empezó a promover desde 2018 para difundir los proyectos viables sometidos a elección; medios electrónicos, como la televisión, la radio y la página del IECM ([www.iedf.org.mx/www.iecm.mx](http://www.iedf.org.mx/www.iecm.mx)); y, materiales impresos: carteles, volantes, trípticos.

---

<sup>49</sup>

El artículo 84 de la LPCDF establece que “la difusión de dicha consulta se hará de manera conjunta entre el Instituto Electoral, el Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General, el Tribunal Electoral y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México” (LPCDF, 2017: 34).

Sin embargo, la difusión no ha tenido el impacto que debería en la ciudadanía luego de siete años de existencia (a 2018), ni tampoco está despertando el interés necesario para la participación, lo cual representa un primer inconveniente de la convocatoria. Debido a esta situación, y en vista de que el IECM es el principal encargado de emitir la convocatoria y realizar la difusión, se contemplan modificaciones para mejorar estos instrumentos. En palabras del consejero Yuri Beltrán:

[...] Los órganos que constitucionalmente y legalmente están facultados para promover el presupuesto participativo no es solo el instituto [IECM], son varios: la Asamblea Legislativa, el Gobierno de la Ciudad y, desde luego el Instituto. Y, desde mi punto de vista, los únicos que han asumido su responsabilidad de promoción somos nosotros, y eso deja huecos. Seríamos más efectivos si todas las instituciones contribuyéramos a la promoción del PP. Lo promovemos a través de los recursos que tenemos, por ejemplo los spots en radio y televisión, muchos o pocos [...]. Los distritos [electorales locales] hacen talleres, grupos de trabajos con las comunidades y, recientemente, hemos hecho algunas mecánicas para incentivar que la gente presente proyectos. Desde mi punto de vista, quienes presentan proyectos se vuelven automáticamente promotores de la participación y de otras cosas. [...] Hacemos volanteo, hacemos megáfonos [...], porque lo que necesitamos es decirle a la gente que tiene este derecho. A pesar de que es un evento que se repite todos los años, todavía es muy poca gente que sabe que existe el presupuesto participativo. Yo soy crítico en una cosa: la Ciudad gasta miles de millones de pesos en el PP, y destinamos muy poco dinero en la promoción [...]. Nosotros pedimos un presupuesto amplio para la promoción y luego llega el recorte y nos vemos obligados a reducir ese monto, y entonces tienes un proyecto muy ambicioso en términos monetarios, pero un muy bajo monto para promoverlo; y entonces luego *nos sacamos de onda* diciendo: “¡ah es que votaron muy pocos!”. [...] Yo creo que sistemáticamente nos hemos estado equivocando en asignar pocos recursos para eso, y a lo mejor necesitamos hacerlo una sola vez, dedicar un año para promoverlo. (Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del IECM).

Un inconveniente más de la convocatoria es que no promueve tanto la deliberación como sí el carácter consultivo del PP. Es decir, antes de la invitación a participar en la jornada consultiva, no hay un llamado a la reunión y la deliberación con el objetivo de identificar las principales necesidades o áreas de oportunidad de acuerdo con las prioridades y, a partir de esto, presentar proyectos colectivos que favorezcan a sus colonias (Participando por

México, 2015). Por lo tanto, se vuelve necesario que el modelo institucional actual del presupuesto participativo abra espacios de deliberación públicamente definidos y que estén contenidos en la propia convocatoria.

#### **4.10 Presupuesto participativo deliberativo o de consulta**

El diseño institucional del PP de la capital mexicana está asociado con un modelo más bien de consulta, pues lo que se lleva a cabo año con año es un proceso de consulta sobre los proyectos que se presentan por colonia (Bellota, 2017: 4 y 5). Montecinos (2014) sostiene que los diseños institucionales que han adoptado los presupuestos participativos a nivel mundial tienen características más consultivas que deliberativas, a pesar de que la deliberación es un elemento fundamental de las innovaciones democráticas. Pero el autor, al aludir al modelo consultivo, hace referencia a un modelo no vinculante; en tanto que en esta investigación, las consultas que se han llevado sobre el presupuesto participativo han sido todas vinculatorias.

Una de las medidas a través de las cuales se puede generar un proceso de deliberación para el PP de la Ciudad de México puede ser la asamblea ciudadana, la cual “será pública y abierta y se integrará con los habitantes de colonia, los que tendrán derecho a voz y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada los que tendrán derecho a voz y voto. También se escuchará a personas cuya actividad económica y social se desarrolle en la colonia en la que pretendan participar” (Art. 80, LPCDF, 2017). La ley establece que los comités ciudadanos son los encargados de convocar dichas asambleas, al menos cada tres meses, y ello implica que sean realizadas a nivel colonia. Igualmente, en la legislación vigente se pone de manifiesto que “Las asambleas ciudadanas también aprobarán los diagnósticos y propuestas de desarrollo integral que se le presenten, los que podrán ser tomados en cuenta en los términos de los artículos 83, 84 y 85 de esta Ley.” (Art. 82, LPCDF, 2017).

Ahora bien, ¿qué se puede discutir en estas asambleas sobre PP? Lo que generalmente se da a conocer a la ciudadanía son los proyectos (calificados como viables) que se votarán en la jornada consultiva; la discusión, entonces, deberá versar sobre aquel que más convenga a la colonia. Sin embargo, en la literatura se pone de manifiesto que en el PP este diálogo

debería tratar acerca del modelo de la ciudad o comunidad, las expectativas, las mejores soluciones para atender los principales problemas, etcétera. En este punto es que se ve acotada la participación, pues el propósito de una innovación democrática como ésta debería ser generar un diálogo entre gobernantes y gobernados que permita que el proceso de toma de decisiones sea lo más democrático posible, lo que incluiría la discusión sobre los recursos o, por lo menos, sobre los rubros en los que se pueden proponer proyectos de presupuesto participativo (Ayala y Hernández, 2014).

Es claro que el de la Ciudad de México no hace posible generar este diálogo y, por si fuera poco, tampoco se hace una invitación ni difusión desde la convocatoria para la participación en las asambleas. Cuando se realizan, la invitación a las mismas corre por parte de los CC y CP, para quienes la celebración de asambleas es una obligación<sup>50</sup>. Además, cuando se realizan, se puede correr el riesgo de no contar con asistentes, pero cuando los hay llega a ser común que en éstas se informe solamente sobre los proyectos, o que el diálogo no permita una toma de decisiones en conveniencia para la comunidad, sino que se concentre en “cómo me afecta o me beneficia a mí ese proyecto”.

De esta manera, el acto deliberativo se trunca y no logra generar una mejora en el funcionamiento del mecanismo, ni en el desempeño de las representaciones vecinales; mucho menos en las acciones del gobierno. En palabras de una coordinadora de comité ciudadano:

En una instancia tú invitas a los vecinos, se supone, bueno nosotros lo trabajamos así: pegábamos carteles, hacíamos la invitación a las asambleas, que nunca tuvimos fortuna de gente en las asambleas. [...] Entonces la gente es así como de “si me das, voy, si no, no voy”; porque así los tenían acostumbrados. [...] Nosotras convocamos a tres asambleas para presupuesto participativo y solamente a una asamblea llegaron cinco personas. [...] Una, la citamos en Jardín Madero, la otra fue en calle Veracruz, que fue de aquel lado, tratamos de que fuera distribuida en la colonia para ver si así se acercaba la gente, y la otra fue aquí en la esquina en Castillo Chico, avenida del Castillo, esquina con Benito Juárez, tratando de tocar los tres puntos para ver que se acercara la gente; bueno a la única a la que sí se acercaron fue a la de calle Veracruz y fueron cinco personas. A esas cinco personas nosotros empezamos a

---

<sup>50</sup>▣

Tanto para los CC como para los CP es una obligación: “VI. Asistir a las sesiones de la asamblea ciudadana y acatar y ejecutar sus decisiones” (Arts. 103 y 145, LPCDF, 2017).

hablar de PP. [...] No sabían, no tenían idea de nada, lo único que querían era seguridad. [...] En esa ocasión entraron 10 proyectos, nosotros se los comentamos los 10, se los leímos tan cuál, les explicamos qué era. [...] Eran cinco vecinos y dos nos dijeron: “¿Y a mí en qué me beneficia?” Siempre vemos el beneficio propio no vemos el general, las dos personas me dijeron: “¿a mí en qué me beneficia que reencarpeten Xalapa, si yo no vivo ahí?”. Entonces eso te orilla a que tú digas: “¡Voy a buscar algo en lo cual pueda beneficiar a más gente!”. (Fragmento de la entrevista a Coordinadora de un comité ciudadano de la delegación/alcaldía Gustavo A. Madero, efectuada el 11 de enero de 2019 en su domicilio).

Una deliberación más fomentada permitiría dejar en evidencia tanto las vulnerabilidades como las ventajas (Fung y Wright, 2001) del presupuesto participativo; contribuiría a que la ciudadanía desempeñara un rol más activo en su comunidad; abriría ventanas de oportunidad a través del fomento de una participación ciudadana más elaborada, que incluso hiciera frente al clientelismo gracias al reclamo ante las irregularidades y los abusos de los actores involucrados en el proceso (Bellota, 2017).

Con base en una encuesta telefónica que levantó el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en 2015<sup>51</sup>, entre el 87% y el 90% de los encuestados no había asistido a ninguna asamblea ciudadana desde el 2014, como es de notar también en el fragmento de la entrevista. Esto es una muestra clara de cómo las figuras de representación pueden perjudicar el mecanismo de participación. Además, tan solo para la consulta sobre PP de 2017 se realizaron más de mil 800 foros denominados “Hablar por tu colonia”, en agosto del mismo año, en los cuales se tenía pensado solamente dar a conocer los proyectos dictaminados como favorables para las 16 delegaciones políticas (Redacción, 2017), dejando de lado toda opción de discusión.

#### **4.11 Presupuesto asignado al presupuesto participativo**

De acuerdo con el artículo 83 de la LPCDF, al PP se le asigna el 3% del presupuesto anual de cada una de las 16 delegaciones/alcaldías y debe ser destinado a proyectos que se enmarquen en los siguientes rubros: “obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades

---

<sup>51</sup> “La encuesta telefónica se realizó del 27 al 29 de junio de 2015 a una población de 1,643 personas mayores de 18 años, distribuida en las 16 delegaciones del Distrito Federal” (CESOP, 2015:4).

recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos” de la Ciudad de México (LPCDF, 2017: 32).

Las delegaciones, ahora alcaldías, se reparten ese 3% por colonia en partes iguales. Cada demarcación tiene un número diferente de colonias. Por cada colonia y/o pueblo originario se integra un comité ciudadano y/o consejo del pueblo y estos representantes son renovados cada tres años. Cada fórmula de comité o consejo se compone de cinco integrantes: presidente, secretario y tres vocales. La conformación de colonias por delegación/alcaldía se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11. Total de colonias y/o pueblos originarios por delegación/alcaldía en 2018**

Delegación/Alcaldía	Comités ciudadanos	Consejos de los pueblos	Total de colonias y/o pueblos originarios
Álvaro Obregón	249	0	249
Azcapotzalco	111	0	111
Benito Juárez	64	0	64
Coyoacán	153	0	153
Cuajimalpa de Morelos	39	4	43
Cuauhtémoc	64	0	64
Gustavo A. Madero	232	0	232
Iztacalco	55	0	55
Iztapalapa	293	0	293
La Magdalena Contreras	48	4	52
Miguel Hidalgo	88	0	88
Milpa Alta	1	11	12
Tláhuac	50	8	58
Tlalpan	170	8	178
Venustiano Carranza	80	0	80
Xochimilco	66	14	80
<b>Total</b>	<b>1,764</b>	<b>48</b>	<b>1,812</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del IECM, Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016.

Si el presupuesto se distribuye al interior de cada delegación/alcaldía entre las colonias y/o pueblos originarios que la componen entonces, de entrada, hay un gran inconveniente: la generación de desigualdades entre el total de colonias y pueblos originarios de la entidad, por no contar con el mismo presupuesto para la generación de proyectos. El cuadro 12 expone la evolución de la asignación de presupuesto para el PP de 2011 a 2018.

**Cuadro 12. Evolución del monto del PP por delegación/alcaldía (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	PP de 2011	PP de 2012	PP de 2013	PP de 2014	PP de 2015	PP de 2016	PP de 2017	PP de 2018	Promedio
---------------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	----------



Álvaro Obregón	49,699,723	50,420,214	50,846,179	53,656,195	58,016,749	61,604,854	65,301,145	69,611,021	56,180,262
Azcapotzalco	34,262,084	34,526,713	35,601,462	37,319,729	40,688,230	43,204,634	47,796,912	48,819,509	39,329,401
Benito Juárez	34,593,920	34,789,668	39,711,763	37,780,102	41,179,230	43,725,141	46,384,649	49,407,661	39,940,714
Coyoacán	44,396,740	45,010,013	48,233,838	47,523,577	51,192,573	54,358,630	57,620,147	61,423,078	50,096,556
Cuajimalpa de Morelos	23,118,676	23,076,621	26,335,990	25,034,592	27,122,798	28,800,220	30,528,249	32,543,114	26,316,676
Cuauhtémoc	63,386,167	63,341,847	65,768,033	68,316,330	74,084,649	78,666,489	83,386,478	88,889,986	71,617,986
Gustavo A. Madero	81,466,038	80,391,842	86,523,710	87,408,588	93,727,208	99,523,861	105,495,293	112,457,983	91,458,509
Iztacalco	33,832,948	33,665,073	36,130,500	36,549,341	39,372,374	41,807,398	44,315,842	47,240,688	38,289,195
Iztapalapa	95,193,659	93,903,391	101,713,307	102,521,449	110,471,074	117,303,269	124,341,465	132,548,003	107,368,721
Magdalena Contreras	22,157,342	22,527,938	23,932,313	24,147,260	26,077,781	27,690,587	29,352,023	31,289,257	25,324,048
Miguel Hidalgo	43,352,715	43,108,767	46,932,477	46,874,170	51,086,573	54,246,074	57,500,838	61,295,894	49,405,383
Milpa Alta	23,565,429	22,642,564	25,187,208	25,627,725	27,746,938	29,462,975	31,230,754	33,291,984	26,723,731
Tláhuac	27,998,374	29,670,740	31,041,477	32,084,948	34,520,840	36,719,527	38,922,698	41,491,597	33,352,309
Tlalpan	45,691,764	45,492,333	48,093,636	49,488,366	53,533,052	56,737,673	60,141,933	64,111,301	51,758,174
Venustiano Carranza	46,623,896	45,820,017	48,828,066	50,173,101	53,858,664	57,189,607	60,620,984	64,621,969	52,375,230
Xochimilco	35,407,770	35,887,993	36,769,136	38,421,802	41,323,536	43,879,232	46,511,986	49,581,777	40,117,110

Fuente: Elaboración propia con datos del Decreto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal, de 2010 a 2018.

Tomando en consideración la última columna del cuadro 12, que representa el promedio de presupuesto destinado al presupuesto participativo por delegación/alcaldía del periodo de 2011 a 2018, se ha construido el cuadro 13, en el que expone el promedio de dinero que se ha asignado a cada colonia/pueblo, con el propósito de visualizar las desigualdades de los montos entre éstas.

**Cuadro 13. Construcción del promedio de presupuesto asignado por colonia/pueblo originario para el PP, por delegación (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	Total de colonias y pueblos originarios	Promedio de PP asignado (2011-2018)	Promedio de presupuesto por colonia/pueblo originario
Álvaro Obregón	251, 247, 249	56,180,262	226,197
Azcapotzalco	111	39,329,401	354,319
Benito Juárez	65, 64	39,940,714	621,369
Coyoacán	141, 147, 153	50,096,556	340,144
Cuajimalpa de Morelos	44, 43	26,316,676	596,345
Cuauhtémoc	65, 64	71,617,986	1,105,000
Gustavo A. Madero	228, 230, 232	91,458,509	397,332
Iztacalco	55	38,289,195	696,167
Iztapalapa	285, 290, 293	107,368,721	370,979
La Magdalena Contreras	54, 52	25,324,048	471,179
Miguel Hidalgo	89, 88	49,405,383	558,461
Milpa Alta	12	26,723,731	2,226,978

<b>Tláhuac</b>	52, 57	33,352,309	<b>591,179</b>
<b>Tlalpan</b>	208, 173, 178	51,758,174	<b>281,240</b>
<b>Venustiano Carranza</b>	80	52,375,230	<b>654,690</b>
<b>Xochimilco</b>	75, 76, 80	40,117,110	<b>510,681</b>

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 13, las colonias que en promedio más dinero han recibido para los proyectos de PP son las de la delegación/alcaldía Milpa Alta, en cambio las que menos presupuesto tienen han sido las de Álvaro Obregón. No obstante, es Iztapalapa la que más colonias ha tenido en el periodo estudiado (285, 290 y 293), y su presupuesto también es bajo respecto a Milpa Alta (con 11 pueblos originarios y una colonia). Asimismo, es posible observar que es precisamente Iztapalapa la que más dinero ha recibido en promedio, y esto se debe a que el número de habitantes es mucho mayor que en el resto de la entidad<sup>52</sup>; por lo tanto, los proyectos que puedan proponerse en ésta serán muy diferentes a los de Milpa Alta, además de que sus impactos y alcances serán distintos. Es decir, el criterio de asignación de recursos por delegación/alcaldía es la cantidad de habitantes, y éste se distribuye en partes iguales entre colonias y pueblos originarios, sin tener presentes criterios de pobreza o necesidades comunitarias insatisfechas, como ocurre en Brasil.

Lo anterior provoca que las desigualdades que de por sí hay entre las colonias de la Ciudad de México se hagan más profundas, especialmente porque con la asignación de los recursos no parecen atenderse las necesidades insatisfechas de cada una con el mecanismo. Tan solo dentro de una misma delegación/alcaldía las divergencias son muy grandes entre las distintas zonas, manejar el mismo monto para todas resulta incluso inconveniente para aquellas que ameritan de proyectos de más sólidos. Pero no solo eso, se asume que en las colonias donde los presupuestos son muy bajos los proyectos que puedan proponerse llegan a ser incipientes, difícilmente podrán ser de gran envergadura.

Como respuesta a lo anterior, el PP de la Ciudad de México contempla en su diseño la posibilidad de que diferentes colonias se asocien para proponer un proyecto que implique una mayor cantidad de recursos. Es decir, si en Iztapalapa la ciudadanía se pusiera de

---

<sup>52</sup> Iztapalapa posee un total de 1 millón 827 mil 868 habitantes; en contraste, Milpa Alta solo tiene un total de 137 mil 927. Es decir, esta primera tiene una población 13 veces mayor que la segunda.

acuerdo para presentar un proyecto que implique una cantidad monetaria superior a la que les ha sido asignada por colonia, podrían hacerlo, pero debe ser igualmente votado. Ello sin considerar que la agrupación de diferentes vecinos y vecinas de distintas colonias es más compleja y requiere de una actividad cívica más fortalecida que el PP de la Ciudad de México no fomenta adecuadamente.

En esta investigación se asume que cuando los montos sean suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales (Blanco, 2002) que atiendan problemáticas sociales sustantivas, el PP podrá generar una mayor participación de la ciudadanía (Fung y Wright, 2001). Por lo tanto, se esperaría que en Milpa Alta los niveles participativos fueran más elevados que en el resto, lo cual será analizado en el siguiente capítulo.

#### **4.12 Uso de la tecnología**

El uso de la tecnología en el presupuesto participativo se refiere específicamente al empleo del voto electrónico a través del Sistema Electrónico por Internet para que la ciudadanía vote por los proyectos durante el día de la consulta. Esta herramienta se implementó a partir de 2012 y desde entonces ha tenido diferentes modificaciones que tienen que ver, sobre todo, con la incorporación de más candados de seguridad para la elección. Esto quiere decir que de las ocho experiencias de PP que ha habido en la Ciudad de México de 2011 a 2017, seis han sido una combinación de modalidades: el SEI y las MRO; ambas modalidades tienen efectos vinculantes.

El SEI tiene la característica de contar con un doble sistema de autenticación, es decir, que el votante debe ingresar en un par de ocasiones datos para el acceso a la boleta virtual. La primera vez que se votó por Internet, para la consulta de 4 al 8 y 11 de noviembre de 2012, la ciudadanía pudo votar desde cualquier computadora o dispositivo móvil con conexión a Internet entrando a la página del IEDF ([www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)). Una vez ahí debía ubicar e ingresar a la opción de consulta ciudadana, que le transfería a una página que le solicitaba un par de datos de identificación de la credencial de elector que expide el Instituto Nacional Electoral (INE): la clave de elector y el OCR (es decir el código de reconocimiento óptico de caracteres, compuesto de 12 o 13 dígitos), además del número de celular, pues era por medio de éste que recibía una contraseña para acceder a la boleta virtual, vía SMS (IEDF,

2012). De manera que, si la ciudadanía no poseía un dispositivo conectado a la Red y un celular, era imposible que votara a través de esta modalidad.

Una vez recibida e ingresada la contraseña, aparecía un listado de colonias del cual debía elegir la que correspondiera a su domicilio e inmediatamente desplegaba la boleta virtual que mostraba los proyectos de los que solo podía votar por uno. Había la opción de corregir el voto para evitar errores en la elección, hasta que el elector indicaba “votar” en la página, quedando imposibilitado así de poder participar nuevamente.

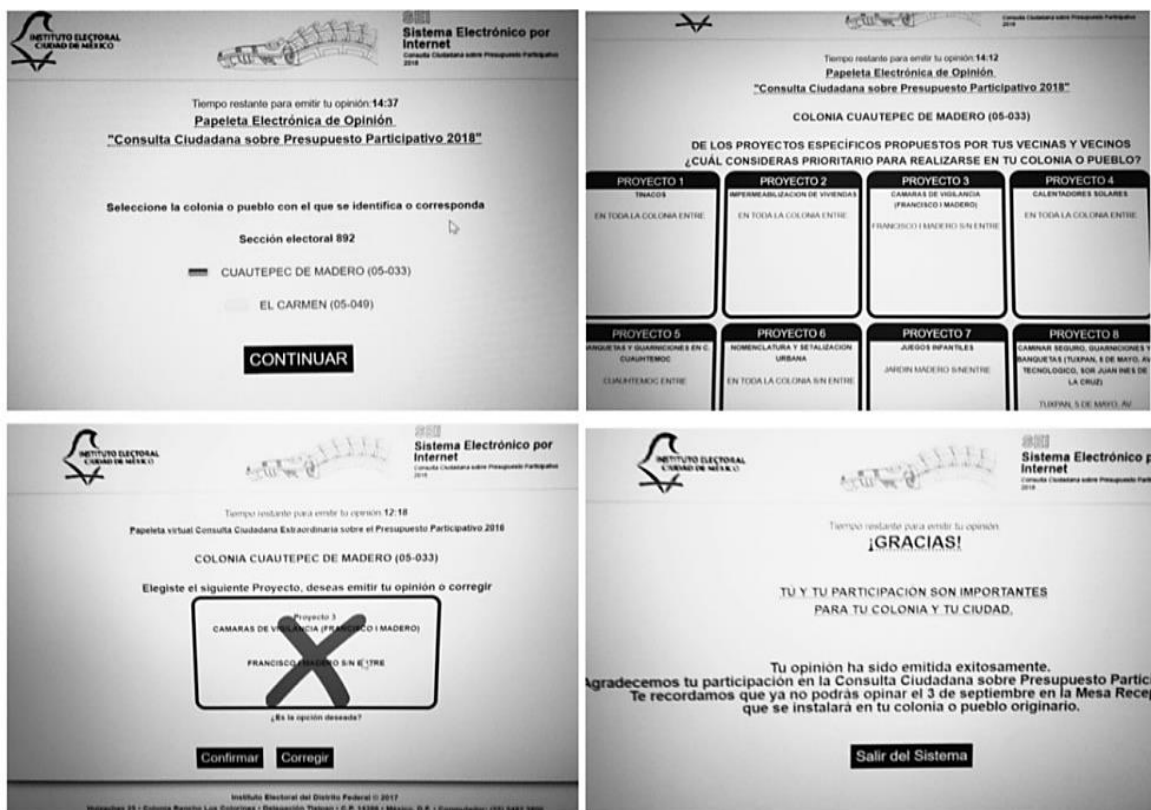
En lo que respecta a la consulta ciudadana sobre el PP que se realizó del 24 al 29 de agosto de 2013, la votación por Internet se efectuó de manera similar a lo ocurrido en 2012, donde el votante debía tener a la mano un dispositivo móvil o computadora con Internet y su credencial para votar. La diferencia es que en esta ocasión la ciudadanía tuvo que elegir dos opciones, es decir, debió votar primero por los CC y CP (de ser el caso) de su preferencia, y posteriormente por el proyecto de PP, debido a que la clave de acceso al sistema fue única para ambos casos.

En las consultas de 2014 y 2015 en la que se pudo votar por Internet del 3 al 6 de noviembre y del 30 de octubre al 4 de noviembre, respectivamente, el procedimiento fue el mismo que en los dos años previos, con los mismos candados de seguridad, pero sin estar sujetos a la elección de comités ciudadanos ni consejos de los pueblos (ya que éstos son renovados cada tres años).

Para 2016 se volvieron a renovar los CC y CP y fue modificada la dinámica de votación por Internet para la consulta sobre PP de ese año. Fue incorporado un candado de seguridad más, que consistió en que la ciudadanía que quisiera participar a través de esta modalidad debía realizar un pre-registro *en línea* en la página del IEDF ([www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)) del 4 al 21 de agosto, o a través de las direcciones distritales del 8 al 28 de agosto. Luego de esto, se le proporcionaría una Clave de Voto por Internet directamente a su domicilio, en un sobre cerrado, enviado por parte del otrora IEDF (del 9 al 25 de agosto). En el caso de que no la recibiera, la ciudadanía debía acudir por ella a cualquiera de las direcciones distritales (del 12 al 28 de agosto).

Para esta elección ya se habían modificado las fechas para votar por el PP. En 2016, la ciudadanía pudo votar por Internet del 31 de agosto al 1 de septiembre y, más allá de los candados que se agregaron y describieron antes, el procedimiento fue el mismo. Asimismo, la consulta efectuada en 2017 conllevó el mismo procedimiento: el pre-registro se realizó del 7 de abril al 11 de agosto por Internet, y del 17 de abril al 18 de agosto en las direcciones distritales. La Clave de Voto por Internet se entregaría al domicilio vía correo postal o se concedería de manera simultánea en caso de acudir a las direcciones distritales. En todas las experiencias con el uso de la tecnología, quienes votaron a través de Internet ya no lo pudieron hacer después directamente en las MRO.

## Imagen 2. Ejemplo de votación a través del Sistema Electrónico por Internet de la consulta sobre PP del 29 al 31 de agosto de 2017



Fuente: Galería propia de mi participación en la consulta sobre presupuesto participativo que se realizó del 29 al 31 de agosto de 2017.

Finalmente, en la consulta efectuada en 2018 se incorporó otro candado. La ciudadanía que se pre-registrara en línea debía adjuntar su copia de la credencial de elector o un comprobante de domicilio para la validación del pre-registro. Si la captura del comprobante fallaba, ya no había oportunidad de obtener la clave de opinión por Internet, misma que es

enviada por correo postal al domicilio y, por consiguiente, ya no era posible votar por esta modalidad; con la excepción de acudir a las sedes de las direcciones distritales a registrarse.

Otro aspecto relevante de mencionar aquí es que el IECM ha instalado módulos de votación y opinión por Internet. Pero esto fue para las primeras consultas y elecciones de CC y CP y las máquinas que se instalan también daban acceso al SEI, por lo que la participación a través del recurso tecnológico será considerada de manera global en el siguiente capítulo.

\* \* \*

Con base en las condicionantes del contexto analizadas, fue posible conocer que el diseño institucional resultante del presupuesto participativo en la Ciudad de México es, sobre todo, cerrado y formal. Las características del diseño institucional que se corresponden con este tipo son: uno fuertemente regulado por la ley, de consulta más que de deliberación, con una convocatoria igualmente formalizada. Además, debería contar con recursos suficientes para destinarlos a los proyectos, pero como existe una regulación legal están “atados” a dicha regulación y no pueden ser incrementados o disminuidos por la ciudadanía. En conjunto, estas características propician que la participación ciudadana sea acotada más que promovida. Y una condicionante más que será revisada al respecto es la del uso de la tecnología, pero no se espera que tenga una incidencia en la participación dentro del mecanismo.

**Cuadro 14. Tipo de diseño institucional del PP a partir de las condicionantes propuestas**

<b>Condicionante</b>	<b>PP que promueve una mayor participación ciudadana</b>	<b>PP que limita la participación ciudadana</b>
<i>Tipo de diseño</i>	Deliberativo	De consulta
<i>Regulación legal (formal o institucionalizado)</i>	No	Sí
<i>Convocatoria regulada por la ley</i>	No	Sí
<i>Recursos suficientes para la ejecución de proyectos</i>	Sí	No
<i>Voto electrónico</i>	Indistinto	Indistinto

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 14 expone la tipología de los diseños de PP, en tanto cuentan o no con las condicionantes propuestas. La Ciudad de México esté en el segundo tipo: uno que limita, más que promueva, la participación ciudadana. En el siguiente capítulo serán analizadas y

correlacionadas todas las condicionantes propuestas con los resultados de la participación ciudadana en el mecanismo.

#### **4.13 Reflexión general del capítulo**

Las principales conclusiones extraídas de esta primera parte analítica son las siguientes:

- La reflexión de los comités ciudadanos es elemental porque son actores coadyuvantes en el PP de la Ciudad de México. Su aparición estuvo pensada no como una verdadera figura de representación vecinal, con posibilidades de incidir en la toma de decisión y promover la participación ciudadana, sino como una organización político-social que alimentara el sistema clientelar a favor del partido en el poder: el PRD. Estos problemas de origen de dichas figuras de representación a nivel vecinal han generado un inexistente reclamo de participación de la ciudadanía para modificar las formas en las que se procesan y atienden las demandas; así como fallas en el nacimiento del PP.
- El presupuesto participativo de la Ciudad de México nace en un contexto político de descentralización limitada y con una oposición débilmente institucionalizada, que acompaña su promoción desde el gobierno de la entidad. En este impulso “desde arriba” no hubo una verdadera voluntad política del gobierno para compartir el poder en la toma de decisiones con la ciudadanía.
- El gobierno de la entidad impulsó el PP sobre todo para controlar el dinero destinado a gasto social. La intención fue bloquear el gasto social a las delegaciones para que éstas controlaran lo menos posible a las figuras representativas a nivel colonia (específicamente a los comités ciudadanos).
- Si bien el diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México tiene más características de ser cerrado y formal, también es cierto que una débil institucionalización de los partidos de oposición con la que tuvo origen y, sobre todo, la desigualdad social latente en la entidad, permiten pensarlo como un mecanismo con posibilidades de subsistir en el tiempo; por eso se está pensando en un rediseño por parte del gobierno de la Ciudad, actualmente en manos de Morena.
- El modelo original del diseño institucional (aunque no se alude necesariamente a un rediseño) del PP ha sido modificado con el propósito de fortalecerlo y hacerlo más

eficaz y eficiente. De ahí que hayan sido incorporados más actores en su implementación y supervisión. Además de que la ciudadanía puede incorporarse en la dictaminación de los proyectos y como observadora de todas las etapas que componen el mecanismo.

- La formalidad del PP (o sea que se encuentre regulado por distintas legislaciones) genera que la ciudadanía tenga una participación acotada dentro del PP, por no poder modificar los montos, los rubros en los que se aplica y en generar una deliberación bien estructurada.
- Ni la legislación ni la convocatoria regulan y/o promueven la deliberación dentro del PP, por lo que su diseño es claramente de consulta.
- Si bien es cierto que el monto del presupuesto al PP es fijado al 3%, a algunas colonias les toca más dinero que otras, lo que incentiva la desigualdad entre ellas, además de que no se toman en cuenta las diferencias de por sí ya existentes para subsanar las necesidades no satisfechas aún de las colonias o pueblos originarios; esto, a su vez, podría impactar en los porcentajes de participación ciudadana.



## Capítulo 5

### Análisis de la participación ciudadana en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

#### Introducción

En este capítulo se presentará la segunda parte el desarrollo analítico de la investigación para dar respuesta a la pregunta central: ¿cómo inciden los actores coadyuvantes, el diseño institucional y el contexto político en la configuración de la participación ciudadana del presupuesto participativo en la Ciudad de México? Para lo cual se recurrirá al análisis explicativo cualitativo y longitudinal, y se contrastará la hipótesis propuesta: el diseño institucional y el contexto político influyen configurando la participación ciudadana del presupuesto participativo que o es poco atractivo para la ciudadanía o queda subsumido por redes clientelares preexistentes.

El PP de la Ciudad de México no ha mostrado en su totalidad niveles participativos bajos exclusivamente, sino que han tenido dos alzas importantes que deben ser explicadas. Por eso es que la hipótesis propuesta busca explicar los diferentes porcentajes registrados en las nueve experiencias del mecanismo, a partir del diseño institucional, el contexto y los actores coadyuvantes.

Para la reflexión de esas tres variables frente a la participación ciudadana se tomarán en cuenta los porcentajes participativos en cada experiencia que se ha tenido con el mecanismo, de 2011 a 2018, así como el promedio registrado por cada delegación/alcaldía, como se detalla en el cuadro 15.

**Cuadro 15. Porcentaje de participación, respecto a la lista nominal, en las experiencias de PP en la Ciudad de México por delegación/alcaldía (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	3.48	2.77	2.47	12.27	5.30	3.58	13.82	5.51	4.64	<b>5.98</b>
Azcapotzalco	1.94	2.12	1.89	10.38	2.98	2.47	9.78	2.39	3.08	<b>4.11</b>
Benito Juárez	1.02	0.89	1.11	4.57	2.84	0.95	4.39	1.06	1.53	<b>2.04</b>
Coyoacán	2.15	1.72	2.16	11.95	3.10	4.68	11.93	6.06	4.37	<b>5.34</b>
Cuajimalpa de Morelos	2.17	1.97	1.76	11.14	2.62	2.20	13.23	4.99	5.25	<b>5.03</b>
Cuauhtémoc	1.55	1.85	0.82	8.80	2.82	1.33	9.62	1.36	2.09	<b>3.36</b>
Gustavo A. Madero	1.94	1.89	1.85	11.36	2.74	4.85	11.26	4.14	4.34	<b>4.93</b>
Iztacalco	1.61	1.55	2.86	16.94	2.50	7.49	12.43	9.54	4.07	<b>6.55</b>
Iztapalapa	1.99	1.67	2.14	15.20	2.54	5.46	12.77	3.85	1.79	<b>5.27</b>
La Magdalena Contreras	2.51	3.28	1.65	15.38	3.37	2.00	14.79	2.55	2.50	<b>5.34</b>
Miguel Hidalgo	1.49	1.45	1.46	12.78	3.11	1.57	10.12	2.37	2.86	<b>4.13</b>

Milpa Alta	3.30	5.43	4.48	12.59	2.31	3.67	9.34	2.42	3.99	<b>5.28</b>
Tláhuac	2.31	2.31	1.66	9.30	2.22	3.55	6.34	1.73	1.52	<b>3.44</b>
Tlalpan	2.72	2.24	2.33	10.10	2.60	2.27	9.28	2.87	3.23	<b>4.18</b>
Venustiano Carranza	2.37	3.27	2.85	12.72	2.71	5.50	10.33	6.26	6.53	<b>5.84</b>
Xochimilco	1.99	1.72	1.62	10.79	6.95	1.82	7.58	1.94	2.25	<b>4.07</b>

Fuente: Estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

\*Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

\*\* Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Como se observa, las dos alzas importantes (que también buscarán ser explicadas en esta investigación) corresponden a los años 2013 y 2016; en tanto que en el resto de los años revisados la participación no es tan significativa.

No hay que perder de vista que la participación ciudadana en proyectos de innovación democrática y otros mecanismos de democracia directa en realidad nunca es tan elevada. Precisamente por este dato, llama la atención que en un par de años los porcentajes participativos rebasen los 10 puntos porcentuales en la mayoría de las delegaciones/alcaldías con el PP de la capital mexicana.

Para brindar una explicación lo más objetiva posible de este fenómeno, el capítulo se divide en ocho apartados, que corresponden a algunas condicionantes del contexto político, las del diseño institucional y la transversal, que son los actores coadyuvantes. En el último apartado se brinda una explicación de la configuración de la participación ciudadana del presupuesto participativo de la Ciudad de México, por lo que se pone a prueba la hipótesis y se enlistan los principales hallazgos del capítulo.

### **5.1 Alternancia en las jefaturas delegacionales y participación**

En este apartado se analizará el impacto que tiene para la participación ciudadana del presupuesto participativo la alternancia de los partidos políticos en el poder en las jefaturas delegacionales/alcaldías donde las hubo y también donde no.

Para esto, se revisarán las fuerzas políticas que han gobernado cada delegación/alcaldía para identificar la reconfiguración o no de fuerzas que han tenido en el periodo de estudio (2011-2018). Esto permitirá conocer la fuerza política de los partidos en la entidad para saber qué tanto puede influir, si es así o no, la permanencia del partido o las alternancias en la participación ciudadana del presupuesto participativo. Esto también va aparejado con la

posibilidad del desarrollo de redes clientelares en cada delegación a partir del PP y de las figuras de CC (y, en su caso, de CP) y su influencia en la participación. ¿Qué tan capaces son los partidos políticos de mantener el poder en una delegación a partir de su influencia en los CC? Sobre todo, ¿qué tanto influyen en el PP? Es algo que buscará ser resuelto desde este apartado.

En el periodo revisado en esta investigación, y que corresponde a lo que lleva de existencia el presupuesto participativo: 2011 a 2018, se identifican tres grupos de demarcaciones con base en este criterio. En el primer grupo, son tres delegaciones/alcaldías las que no han sufrido alternancias de los partidos políticos que las gobiernan: Benito Juárez, Coyoacán y Venustiano Carranza; la primera, gobernada por el PAN, y las otras dos por el PRD.

En el segundo grupo compuesto por cuatro delegaciones/alcaldías, han alternado tres fuerzas políticas distintas. Iztapalapa, que de 2009 a 2012 fue gobernada por el PT, de 2012 a 2018 por el PRD y de 2018 a 2021 por Morena. La Magdalena Contreras, que de 2009 a 2015 fue gobernada por perredistas, de 2015 a 2018 por el PRI, y de 2018 a 2021 por Morena. Miguel Hidalgo, que de 2009-2012 fue panista, de 2012 a 2015 perredista, 2015 a 2018 nuevamente panista y de 2018 a 2021 morenista. Finalmente, Milpa Alta, que de 2009 a 2015 fue perredista, pasó a ser priista de 2015 a 2018, y por la alianza *Por la Ciudad de México al Frente* (conformada por PAN-PRD-MC) es gobernada por MC de 2018 a 2021.

Un tercer grupo de delegaciones/alcaldías son las que solamente han tenido una alternancia en las fuerzas políticas que las gobiernan, que son la mayoría, especialmente con la aparición de Morena en el espectro político electoral: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. De estas nueve, únicamente Cuajimalpa de Morelos transitó de un gobierno panista (de 2009 a 2012) a uno priista (de 2012 a 2021). El resto pasó de ser gobernado por el PRD a Morena: en Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztacalco en la elección de 2018; en tanto que en Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco desde los comicios intermedios de 2015.

En el Cuadro 16 es posible apreciar con colores los partidos que han gobernado cada delegación/alcaldía (PRD: amarillo; Morena: guinda; PAN: azul; PRI: verde; PT: rojo; y

MC: anaranjado), y están coloreados por los años de las experiencias del PP y la participación obtenida en cada uno, para realizar el análisis.

**Cuadro 16. Porcentaje de participación, respecto a la lista nominal, en las experiencias de PP en la Ciudad de México por delegación/alcaldía (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	3.48	2.77	2.47	12.27	5.30	3.58	13.82	5.51	4.64	5.98
Azcapotzalco	1.94	2.12	1.89	10.38	2.98	2.47	9.78	2.39	3.08	4.11
Benito Juárez	1.02	0.89	1.11	4.57	2.84	0.95	4.39	1.06	1.53	2.04
Coyoacán	2.15	1.72	2.16	11.95	3.10	4.68	11.93	6.06	4.37	5.34
Cuajimalpa de Morelos	2.17	1.97	1.76	11.14	2.62	2.20	13.23	4.99	5.25	5.03
Cuauhtémoc	1.55	1.85	0.82	8.80	2.82	1.33	9.62	1.36	2.09	3.36
Gustavo A. Madero	1.94	1.89	1.85	11.36	2.74	4.85	11.26	4.14	4.34	4.93
Iztacalco	1.61	1.55	2.86	16.94	2.50	7.49	12.43	9.54	4.07	6.55
Iztapalapa	1.99	1.67	2.14	15.20	2.54	5.46	12.77	3.85	1.79	5.27
La Magdalena Contreras	2.51	3.28	1.65	15.38	3.37	2.00	14.79	2.55	2.50	5.34
Miguel Hidalgo	1.49	1.45	1.46	12.78	3.11	1.57	10.12	2.37	2.86	4.13
Milpa Alta	3.30	5.43	4.48	12.59	2.31	3.67	9.34	2.42	3.99	5.28
Tláhuac	2.31	2.31	1.66	9.30	2.22	3.55	6.34	1.73	1.52	3.44
Tlalpan	2.72	2.24	2.33	10.10	2.60	2.27	9.28	2.87	3.23	4.18
Venustiano Carranza	2.37	3.27	2.85	12.72	2.71	5.50	10.33	6.26	6.53	5.84
Xochimilco	1.99	1.72	1.62	10.79	6.95	1.82	7.58	1.94	2.25	4.07

Fuente: Elaboración propia con datos de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

\*Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

\*\* Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Con base en los tipos de alternancia identificados en el periodo estudiado, se construyó una clasificación para analizar la relación entre éstos y la participación ciudadana del presupuesto participativo. Para esto, se han establecido rangos de participación, que fueron ordenados de la siguiente manera: muy bajo (de 2% a 3%), bajo (3.1% a 4%), medio (de 4.1% a 5%), alto (de 5.1 a 6%) y muy alto (de 6.1% a 7%); los criterios para esta clasificación se tomaron de los porcentajes promedio de participación registrados en cada delegación/alcaldía, del más bajo al más alto. El siguiente cuadro ilustra mejor el modelo propuesto:

**Cuadro 17. Clasificación de delegaciones/alcaldías por nivel de participación alternancias de partidos políticos**

Nivel	Rango	Ninguna alternancia	Una alternancia	Dos o más alternancias
Muy bajo	2% - 3%	Benito Juárez		
Bajo	3% - 4%		Cuauhtémoc Tláhuac Xochimilco	
Medio	4% - 5%		Azcapotzalco Cuajimalpa de Morelos Gustavo A. Madero Tlalpan	Miguel Hidalgo

Alto	5% - 6%	Coyoacán Venustiano Carranza	Álvaro Obregón	Iztapalapa La Magdalena Contreras Milpa Alta
Muy alto	6% - 7%		Iztacalco	

Fuente: Elaboración propia.

Las delegaciones/alcaldías que han mantenido en el gobierno al mismo partido durante el periodo estudiado no son homólogas, pues por un lado Benito Juárez es la que registra el menor porcentaje de participación promedio y ha sido gobernada por el PAN. El porcentaje máximo de participación lo registró en 2016 (con 4.39%) y el mínimo en 2011 (con 0.89%). Quizá el hecho de que sea una localidad panista influya también en la escasez participativa, al ser gobernada por un partido opositor al PRD y porque éste precisamente es el que incentivó el PP en toda la entidad (aunque ello no debe ser una explicación suficiente, quizá sí necesaria, para comprender la baja participación para este caso). Mientras que, por otro lado, las únicas dos delegaciones/alcaldías que se han mantenido perredistas: Coyoacán y Venustiano Carranza, poseen altos niveles participativos, y son precisamente pertenecientes al partido promotor del mecanismo.

En lo que se refiere a las delegaciones/alcaldías que han tenido una alternancia, que son la mayoría y que generalmente transitaron de un gobierno perredista a uno morenista, tienen niveles de participación que van de bajo a muy alto, es decir, del 3.36% al 6.55% en promedio. En este grupo sobresale Iztacalco, que es la que ha tenido los niveles más altos de participación en promedio en comparación con el resto, y que en la elección de 2018 dejó de ser perredista y ahora es gobernada por Morena. Y, finalmente, aquellas cuyos gobiernos han alternado entre dos o más partidos distintos, y que se ubican en niveles medio y alto de participación, o sea de 4.13% a 5.28%.

En general, siete de las 16 delegaciones/alcaldías que componen la Ciudad de México se concentran en niveles altos de participación, y están agrupadas mayoritariamente en el conjunto de las que han tenido alternancias de dos o más partidos políticos; aunque también tienen casos representativos para los otros dos grupos. Le siguen cinco demarcaciones con un promedio participativo medio. Únicamente dos están posicionadas en niveles bajos (Cuauhtémoc, Tláhuac y Xochimilco) y dos delegaciones cuentan con porcentajes muy bajo y muy alto: Benito Juárez e Iztacalco, respectivamente, por lo que vale la pena analizarlas con más detalle.

Por lo tanto, la pluralidad de partidos que han gobernado una demarcación es una condición necesaria para explicar que el PRD no ha sido tan favorecido por el PP, pues ahí donde ha tenido que alternarse con otras fuerzas políticas como el PRI, el PAN, MC y Morena es donde la participación promedio en el PP ha sido de media a alta. Asimismo, de las delegaciones/alcaldías con el promedio participativo más alto (Iztacalco, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Coyoacán, La Magdalena Contreras, Milpa Alta e Iztapalapa) el PRD pudo conservar el poder solo en dos (Coyoacán y Venustiano Carranza), en las otras cinco no (con excepción de Milpa Alta, son gobernadas actualmente por Morena). Por ello se sostiene desde esta revisión que el mecanismo no ha servido para beneficiar electoralmente al partido en la Ciudad de México.

Con el caso de una de las delegaciones/alcaldías que se conserva como perredista, sin embargo, podría ponerse en entredicho esta afirmación. En Coyoacán, la elección de 2018, que dio finalmente el triunfo al PRD, fue altamente cuestionada y restó legitimidad al ahora alcalde Manuel Negrete, por dos imputaciones que se le hicieron y que habían provocado la nulidad de los resultados: el uso ilegal de programas sociales y la violencia política en contra de María Rojo (ex candidata de Morena). El primer asunto, que es el que llama la atención aquí, se debió a la entrega de tarjetas sociales de carácter económico, así como de tinacos, tabletas electrónicas y despensas (Contreras, 2018). Esto no quiere decir que dichas irregularidades tengan que ver directamente con el PP; no obstante, ese mismo año el desarrollo mecanismo sí presentó inconvenientes.

El problema fue que la ciudadanía que promovió proyectos para ser votados en 2018 interpeló la dictaminación del OTC (que calificó a la mayoría como inviables) para que hubiera una segunda revisión. Las personas argumentaron que los proyectos que se aprobaron fueron únicamente los que se sustentaron en otros programas delegacionales, pero a pesar de ello no hubo rectificación y se sostuvo que rebasaban el presupuesto asignado. De manera que en colonias como Ajusco III, en las que se habían registrado más de ocho proyectos, solo dos se dictaminaron viables: luminarias y compra y colocación de luminarias. En 2018, el porcentaje de participación en Coyoacán fue de 4.37%, cuando en 2017 había registrado un 6.06%.

En suma, este tipo de irregularidades fueron un termómetro de la participación en el mecanismo, porque hay una oposición a que el PP sea utilizado para reproducir prácticas clientelares. Si bien el PRD triunfó en Coyoacán (y continuará gobernando hasta 2021), lo hizo bajo un panorama de inconsistencias que generan resistencia, oposición y crítica de la ciudadanía hacia su gobierno, haciéndose manifiesta en la desconfianza sobre estos mecanismos, desincentivando la participación ciudadana, lo que no implica que ello se haga manifiesto en el resto de las delegaciones/alcaldías. Por lo tanto, en un primer momento se podría concluir que los partidos políticos en los gobiernos delegacionales/alcaldías no explican por sí solos el comportamiento de la participación en el PP, pero sí podrían contribuir para revisar casos excepcionales.

## **5.2 Elección de comités ciudadanos/consejos de los pueblos y participación**

Es recomendable contrastar la información anterior con el análisis de la elección de los CC y CP. Como se vio en el capítulo anterior, estas figuras de representación ciudadana habían sido subordinadas al PRI desde sus inicios, lo que le dejó una plataforma importante en la dinámica política del entonces Distrito Federal. De hecho, las bases del proyecto de participación ciudadana que se fue gestando en la demarcación a través de éstas jugaron un papel importante y representa, en sí mismo, el origen de la dinámica del PP a partir del desenvolvimiento de los comités ciudadanos. Es decir, en esta investigación se sostiene que las dificultades a las que ahora se enfrentan los CC en su quehacer y en su autonomía frente a los partidos políticos radican en la sumisión de las figuras de representación vecinal previas (consejos de ciudadanos y comités vecinales) al PRI, primero, y al PRD después, ya como CC.

Cuando el PRD ganó una fuerte presencia política en la ciudad tuvo la libertad de realizar su proyecto político sin contrapesos, y con la reforma a la LPCDF de 2004 se creó la figura de los CC. Desde entonces, no hay una correcta dimensión del trabajo que éstos deberían desempeñar porque los grupos políticos que han utilizado a estas figuras representativas han hecho a la par trabajo de base en barrios y colonias, y estiman que dichos espacios deben beneficiarlos en sus triunfos electorales (Zermeño, 2004).

Estas figuras han contribuido con beneficios electorales al ser figuras de representación vecinal; en cambio, el PP es más bien un mecanismo que bien puede fungir como instrumento de aquéllas para conseguir votos. Es necesario mencionar esto porque la elección de CC y CP, y del PP ha sido concurrente en dos ocasiones ya. Y es significativo porque cuando se presenta esta concurrencia es cuando mayores son los porcentajes de participación ciudadana en el PP.

El cuadro 18 muestra los resultados generales de la elección para estas figuras participativas, en los tres años en los que se han electo (2010, 2013, 2016). Fue en 2013 en el que se registró el mayor número de votos a nivel entidad, un 12%. Los resultados de esta elección por delegación se muestran en el cuadro 19.

**Cuadro 18. Comparativo de la elección de CC y CP de 2010 a 2016 en la Ciudad de México**

Año de elección	Lista nominal	Votación total recibida	Porcentaje de participación
2010	7,332,507	650,428	8.9%
2013	7,323,254	880,822	12.0%
2016	7,015,099	764,783	10.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

**Cuadro 19. Comparativo de la elección de CC y CP de 2010 a 2016 en la Ciudad de México por delegación/alcaldía\***

Delegación/Alcaldía	Votación total recibida en 2010	Votación total recibida en 2013	Votación total recibida en 2016
Álvaro Obregón	57,229	73,092	77,441
Azcapotzalco	33,636	38,910	33,785
Benito Juárez	15,761	15,767	14,832
Cuajimalpa de Morelos	13,656	17,507	19,325
Coyoacán	60,512	61,899	62,892
Cuauhtémoc	26,482	41,441	42,433
Gustavo A. Madero	92,358	117,334	108,745
Iztacalco	31,529	58,770	41,106
Iztapalapa	135,075	214,227	173,310
La Magdalena Contreras	21,515	29,030	26,418
Miguel Hidalgo	18,732	40,498	29,976
Milpa Alta	12,865	11,706	8,883
Tláhuac	23,925	23,907	16,360
Tlalpan	42,350	51,246	45,654
Venustiano Carranza	37,002	50,692	38,837
Xochimilco	32,035	34,796	24,786
<b>Total</b>	<b>654,662</b>	<b>880,822</b>	<b>764,783</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

\*En esta tabla no se están contemplando las elecciones extraordinarias celebradas en la materia.



Haciendo un análisis longitudinal, en la elección de CC y CP hay delegaciones/alcaldías que han incrementado bastante sus cifras de participación política de una elección a otra. Por ejemplo, Álvaro Obregón pasó de 57 mil 229 votos en 2010 a 77 mil 441 en 2016; algo similar sucedió con Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, que registraron aumentos de más de 10 mil votos de una elección a otra. En cambio, hay otras en las que ha disminuido considerablemente, como ocurre en Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco. El resto de las demarcaciones han mantenido cifras similares de una elección a otra.

Para el análisis del impacto que tiene la renovación de estas figuras en la participación del PP se contrastan los porcentajes de votación en ambas elecciones en el cuadro 20, por delegación/alcaldía. No se considerarán los resultados de la elección de CC y CP de 2010, pues en ese momento no se registró ninguna experiencia de PP; ese año se generaron las modificaciones legales para insertar el mecanismo. Por ende, solo se compararán los porcentajes de las elecciones 2013 y 2016.

**Cuadro 20. Comparación de los porcentajes de votación en la elección de CC y CP y del PP por delegación/alcaldía\***

Delegación/Alcaldía	Votación CC y CP 2013	Votación PP 2013	Votación CC y CP 2016	Votación PP 2016
Álvaro Obregón	12.65	12.27	13.97	13.82
Azcapotzalco	10.36	10.38	9.78	9.78
Benito Juárez	<b>4.57</b>	<b>4.57</b>	<b>4.41</b>	<b>4.39</b>
Cuajimalpa de Morelos	12.15	11.95	13.26	13.23
Coyoacán	11.18	11.14	11.94	11.93
Cuauhtémoc	8.87	8.80	9.61	9.62
Gustavo A. Madero	11.40	11.36	11.26	11.26
Iztacalco	<b>17.01</b>	<b>16.94</b>	12.42	12.43
Iztapalapa	15.22	15.20	12.80	12.77
La Magdalena Contreras	15.40	15.38	<b>14.79</b>	<b>14.79</b>
Miguel Hidalgo	13.00	12.78	10.13	10.12
Milpa Alta	12.59	12.59	9.34	9.34
Tláhuac	9.35	9.30	6.36	6.34
Tlalpan	10.14	10.10	9.44	9.28
Venustiano Carranza	12.75	12.72	10.33	10.33
Xochimilco	10.74	10.79	7.58	7.58

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

\*En esta tabla no se están contemplando las elecciones extraordinarias celebradas en la materia.

Como se observa en el cuadro 20, los porcentajes de la elección de estas figuras de representación es muy parecida a la participación ciudadana registrada en las experiencias

de PP, y la principal razón es que se votan en la misma jornada. Por lo que se puede sostener que la existencia y dinámica de estas figuras por parte de las fuerzas políticas no permite diferenciar entre un tipo de participación y otra, ni tampoco valorar su papel dentro de la democracia misma.

Si se observa con detenimiento el cuadro 20, en 2013 en casi todas las delegaciones (salvo por tres casos Azcapotzalco, Benito Juárez y Milpa Alta) la votación de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos es un poco mayor que la del presupuesto participativo. No obstante, en 2016 son mayores las coincidencias de los resultados para una elección y otra; en este caso, en la mitad de las demarcaciones es más alta la votación para CC y CP, en la otra mitad es igual o menor que la del PP, pero las diferencias son mínimas.

Semejante a lo comentado en el apartado anterior, la demarcación que menos porcentaje registró para estas votaciones concurrentes fue Benito Juárez, con poco más del 4% de participación para las dos elecciones. Mientras que las que registran más participación son, por un lado, Iztacalco, que para 2013 recogió en promedio 17%, pero para 2016 fue La Magdalena Contreras la que obtuvo un mayor porcentaje, con 14.79%.

Si se contrasta esta información con el número de fórmulas contendientes para ser electas, el resultado no guarda una correspondencia (ver cuadro 21).

**Cuadro 21. Fórmulas contendientes para la elección de CC y CP de 2013 y 2016 por alcaldía/delegación**

Delegación/Alcaldía	Colonias y pueblos (2013)	Fórmulas contendientes (2013)	Colonias y pueblos (2016)	Fórmulas contendientes (2016)
Álvaro Obregón	247	811	249	533
Azcapotzalco	111	598	111	445
Benito Juárez	64	258	64	185
Cuajimalpa de Morelos	44	219	39 y 4	174
Coyoacán	147	438	153	354
Cuauhtémoc	64	338	64	476
Gustavo A. Madero	230	1,000	232	764
Iztacalco	55	315	55	240
Iztapalapa	290	1,718	293	1,388
La Magdalena Contreras	54	221	48 y 4	256
Miguel Hidalgo	89	414	88	324
Milpa Alta	1 y 11	64	1 y 11	54
Tláhuac	50 y 7	233	51 y 7	214
Tlalpan	165 y 8	583	170 y 8	587
Venustiano Carranza	89	281	80	231

Xochimilco	62 y 14	313	66 y 14	281
Promedio	1,753 y 40	7,804	1,764 y 48	6,506

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Los datos muestran que no hay una correspondencia directa entre el número de fórmulas registradas y la votación. Por ejemplo, en Benito Juárez, que es donde hay una menor participación en los PP y en la votación de las figuras representativas, el número de fórmulas no es tan bajo, como en Milpa Alta o en Cuajimalpa de Morelos. En cambio, en Iztacalco donde los niveles de participación y votación son elevados las fórmulas no son tan abundantes como en Gustavo A. Madero o Iztapalapa.

El otro aspecto que debe ser destacado con la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos es que precisamente en estas dos experiencias revisadas la participación ciudadana en el PP es más elevada que en el resto. Por lo tanto, la elección de estas figuras de representación cuenta con un incentivo que no se tiene con el mecanismo y que, al mismo tiempo, ha generado cuestionamientos por las prácticas clientelares que se han reproducido, como se puso de manifiesto en el apartado anterior. En la elección del 2016, por ejemplo, se realizaron acusaciones de compra de voto y fueron directamente interpuestas por el diputado local del PRI, Adrián Rubalcava Suárez, en contra del diputado local del PRD, Iván Texta Solís, quien un día antes de la elección repartió mochilas y cuadernos en Cuajimalpa de Morelos, para promover la votación favorable hacia planillas afines al PRD (Rodea, 2016). Para esta delegación/alcaldía la participación en la elección fue de 13.26%, superior al promedio de ese año.

En esa misma elección, se presentaron quejas por prácticas clientelares en Cuauhtémoc, Coyoacán e Iztapalapa, por acarreo y compra de votos para favorecer a los partidos al frente de cada demarcación. En el caso de la primera delegación ya era morenista desde 2015, en tanto que las otras dos perredistas. De las tres, Cuauhtémoc registró un porcentaje de participación más bajo al promedio para elegir a CC: 9.61%, mientras que Coyoacán e Iztapalapa fue mayor: 11.94% y 12.80%, por lo que se entendería que en estas dos dichas prácticas irregulares fueron más prominentes, y encabezadas por el PRD.

Es decir, es evidente que en las elecciones concurrentes se hace latente el desarrollo de prácticas clientelares que no están presentes durante las consultas sobre PP, por eso en ellas

la participación ciudadana es mucho más elevada. Estas dinámicas tienen como propósito posicionar a las fórmulas afines a los partidos políticos de las jefaturas delegacionales/alcaldías, por lo que solo se manifiestan en la renovación de CC (no tanto en CP) y no en el presupuesto participativo. Con esto se confirma el planteamiento de que el mecanismo no sirvió para beneficiar electoralmente al PRD, como sí pudo haber sucedido con estas figuras representativas.

El interés por el control de la ciudadanía por parte de los partidos políticos, específicamente perredistas, tiene que ver con la necesidad de que sus clientelas les sigan siendo fieles y aumenten en número para que, a su vez, les atraigan más votos y fortalecerse políticamente. Muchas de las fórmulas para comités ciudadanos y consejos de los pueblos se integran por organizaciones políticas clientelares, como los vendedores ambulantes. Éstos son reconocidos e identificados por sus propios vecinos quienes al tener conocimiento de este tipo de maniobras prefieren no acudir a votar, pues saben que aunque vayan a las urnas para elegir a sus representantes de colonia, resultará ganadora la planilla designada por el partido político predominante en su delegación. Esto explicaría la falta de relación entre el número de fórmulas y la votación registrada. Estas prácticas imposibilitan una educación cívica e inhiben la conciencia ciudadana colectiva, a la vez que desincentivan la participación ciudadana.

Debido a esta situación, la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México aprobó la postergación de la elección de CC y CP y del PP, que tendría que realizarse en septiembre de 2019, hasta que se expida la nueva ley de participación ciudadana de la entidad (Bolaños, 2019); se espera que sea en diciembre de 2019. Tanto el ejecutivo estatal, como la mayoría del legislativo y de las alcaldías de la ciudad son abanderados por Morena, y esta decisión tiene que ver con la necesidad de desarraigar las dinámicas clientelares que se desarrollaron con las figuras representativas y que proliferaron con los gobiernos perredistas. Algo similar ocurrió cuando el PRD empezó a cobrar fuerza en la entidad y quería contrarrestar el poder del PRI en las colonias, por ello surgieron los comités ciudadanos, cuyas prácticas fueron muy cuestionadas.

El otrora IEDF realizó un *Informe Anual de Seguimiento de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2013 -2014*, y el resultado de este estudio es que del total de

comités representantes para ese periodo (2013-2016): mil 777, únicamente tres de ellos mostraron un nivel de cumplimiento aceptable con base en los criterios de medición<sup>53</sup>. Esto significa que no tienen un correcto desempeño de sus funciones ni de su gestión.

A esto se suma la forma tergiversada de su elección, muchas veces producto de engaños de los propios grupos políticos con tal de seguir conservando su poderío en las colonias a través de estas figuras:

La verdad esto fue una mentira. Nos metieron a mentiras diciéndonos que esto iba a ser un trabajo, que si se ganaba el comité ciudadano íbamos a recibir un pago, como un trabajo, así fue de un inicio. A mí me invitaron compañeras que ya trabajaban en la política [...] en el PRD. [Ellas] estaban en la territorial. [...] Yo andaba en un grupo donde nos ofrecían becas, ayudas de madre soltera, entonces yo inicié en ese grupo como participante únicamente pero, notaban así como que un liderazgo, yo imponía. [...] Me destacaba, entonces fue como me impulsaron, a base de mentiras.[...] En una instancia cuando se ganó el comité vecinal a mí me dijeron que se iba a trabajar con el partido porque era el que estaba como líder en la delegación, entonces yo tenía que trabajar con ellos para que ellos me hicieran el trabajo; entonces en una instancia yo honestamente entré con una venda en los ojos, a mí me la pintaron muy bonito, que era un trabajo, “no vas hacer mucho, te van a pagar, vas a ver por el bien de tus vecinos”, entonces eso me llamo la atención. [...] Sorpresa, cuando yo gano entonces yo empiezo a ver las deficiencias de la colonia, se empieza a pedir el trabajo y resulta que nunca había material, nunca podían, nunca había trabajadores, nunca nada, entonces ahí empiezan muchos problemas porque los vecinos piensan. Para empezar los vecinos están confundidos con la función que tiene un comité vecinal, los vecinos piensan que uno les va a resolver la vida, cuando nuestro cargo es honorífico nosotros solamente podemos responder en pedir trabajo a la delegación más no hacerlo nosotros. (Fragmento de la entrevista a Coordinadora de un comité ciudadano de la delegación/alcaldía Gustavo A. Madero, efectuada el 11 de enero de 2019 en su domicilio).

Inclusive, hay un desconocimiento alarmante de su existencia y también de la del PP. Esto ha sido producto también de las pocas elecciones de las figuras representativas. En cuanto

---

<sup>53</sup>□

Los indicadores son de gestión: Índice de eficiencia en la entrega de convocatorias de sesiones del pleno del comité o consejo; índice de eficacia en la entrega de órdenes del día de sesiones del pleno del consejo o comité; índice de eficacia en la entrega de actas de sesiones del pleno del consejo o comité; e, índice de eficacia en la conformación de coordinaciones de trabajo obligatorias.

al presupuesto participativo, a pesar de que ya suman nueve experiencias, tampoco existe el suficiente conocimiento sobre el mecanismo.

Pero, indudablemente, la elección de las figuras de representación es una condición necesaria para explicar la participación ciudadana del mecanismo en la entidad, en la que el número de personas que acude a votar por los CC y CP también lo hacen por el PP, pero teniendo como incentivo la renovación de éstas, para las que además se manejan prácticas clientelares. Asimismo, ello tiene un efecto nocivo en el presupuesto participativo pues muchos de los proyectos que son presentados por colonia son propuestos por estos actores y, por lo tanto, no van en beneficio de las colonias sino de los intereses electoreros de los partidos políticos que están detrás de ellos.

### 5.3 Capital social y participación

Las organizaciones de la sociedad civil no fueron en un principio un actor legalmente considerado para participar en el mecanismo y no hay un reflejo claro de su intervención en la aparición del PP. A partir de 2016 la ley de participación ciudadana de la entidad reconoce la participación de las organizaciones ciudadanas de manera directa y activa en el proceso, en el artículo 203 Bis, pero desde la experiencia de 2015 se tiene registro de proyectos propuestos por la sociedad civil.

De acuerdo con datos del IECM, las OC han registrado el 4.12% de proyectos desde la experiencia de 2015 a la de 2018. El inconveniente es que el instituto no cuenta con los nombres sistematizados de las organizaciones participantes ni las cifras por delegación/alcaldía, por lo cual es imposible plasmar esa información en esta investigación. Pero sí es posible saber cuántos proyectos han propuesto en total para la Ciudad de México, y cuántos de ellos fueron viables en cada año.

**Cuadro 22. Proyectos registrados y dictaminados viables, totales y por OC**

Año de la experiencia con PP	Total de proyectos registrados por OC	Proyectos de OC dictaminados viables	Total de proyectos propuestos ese año	Total de proyectos dictaminados viables	Porcentaje de proyectos registrados por OC	Porcentaje de proyectos de OC viables
2015	1,153	739	13,284	No disponible	8.68%	No disponible
2016	638	396	19,074	12,253	3.34%	3.23%
2017	683	400	23,850	14,093	2.86%	2.84%
2018	267	166	16,779	11,451	1.59%	1.45%

<b>Total/promedio</b>	<b>2,741</b>	<b>1,701</b>	<b>72,987</b>	<b>37,797</b>	<b>4.12%</b>	<b>2.55%</b>
-----------------------	--------------	--------------	---------------	---------------	--------------	--------------

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas de resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México; de la Unidad de Transparencia del IECM y del Informe de las Actividades realizadas para la Organización y Desarrollo de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019.

La participación de las OSC en el PP desde el registro de proyectos ha ido a la baja. Fue en la experiencia de 2015 que presentaron el mayor número: mil 153, equivalente al 8.68% del total, de los cuales no se cuenta con el dato de los que fueron viables. A partir de entonces la cantidad fue decreciendo, llegando a 1.59% del total de proyectos registrados en 2018. Si se contrastan estas cifras con la participación ciudadana del PP en los años mencionados, tenemos que no hay una correspondencia con el total de proyectos registrados, ni con los propuestos por las OC. Ver cuadro 23.

**Cuadro 23. Porcentaje de participación en las experiencias de PP por delegación/alcaldía y promedio por año (2016-2018)**

<b>Años de celebración del PP</b>	2011*	2011*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	<b>Promedio</b>
<b>Porcentaje de participación en PP</b>	2.11	2.05	2.04	12.12	2.6	<b>3.88</b>	<b>10.59</b>	<b>3.88</b>	<b>3.26</b>	4.72
<b>Porcentaje de proyectos de OSC</b>	-	-	-	-	-	<b>8.68</b>	<b>3.34</b>	<b>2.86</b>	<b>1.59</b>	4.11

Fuente: Estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

\*Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

\*\* Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

En 2016, el porcentaje de participación ciudadana en el presupuesto participativo fue alto porque se celebraron comicios concurrentes, con la elección de los CC y CP, a diferencia de las experiencias de 2015, 2017 y 2018, en el que la participación no llegó al 4%. Pero no fue en 2016 que hubo un mayor número de proyectos registrados, sino en 2017, con 23 mil 850, de los cuales 683 devinieron de las OC. Mientras que los números más bajos ocurrieron en 2018, con solo 16 mil 779 proyectos totales, de los que 267 fueron de la sociedad civil. Pero la diferencia de los que registraron las OC en 2015 y 2018 sí es significativa: fueron 886 proyectos menos entre un año y otro.

Tampoco en 2016 se registra el mayor número de proyectos promovidos desde la sociedad civil; más bien fue en 2015 cuando se registró una mayor cantidad, representando un 8.68% respecto a la cantidad total. Esto puede significar que la elección concurrente no representó un incentivo para las OC. Si se toma en cuenta el planteamiento del apartado anterior en el

que se señaló que en la elección de CC sí surgen prácticas clientelares, entonces estas dinámicas no trastocan necesariamente a la sociedad civil; si fuera así, en 2016 hubiera sido el año con una mayor cantidad de proyectos de las OC para favorecer a los partidos gobernantes en cada demarcación política, pero ello no ocurrió. Entonces, sigue siendo sostenible la idea de que el PP no ha servido para beneficiar electoralmente al PRD en la Ciudad de México, ya que no ha sido objeto de prácticas clientelares directas.

Lo que sí es un hecho es que, desde que legalmente se contempla la participación activa de la sociedad civil (en el registro de proyectos que se someten a consulta) en el presupuesto participativo, sí ha incrementado la participación ciudadana en la votación de dichos proyectos. Es decir que ha aumentado respecto a las primeras experiencias, cuando la participación oscilaba el dos por ciento. Con independencia de 2013 y 2016 en los que la concurrencia influyó en porcentajes de más del 10%, sí fue mejorando el nivel de participación ciudadana en el PP, porque desde 2015 empezó a subir a más del 3%, y así se ha mantenido hasta 2018. Si bien es cierto que hay otros factores que pudieron haber influido en este incremento, sí hay una relación directa entre la intervención de las OC en los proyectos y la participación ciudadana del PP.

Además de la intervención de la sociedad civil en el registro de proyectos del presupuesto participativo, ésta también tiene incidencia en la observación ciudadana para el PP y la elección de CC y CP. Específicamente, se creó el Observatorio Ciudadano del Presupuesto Participativo, el cual hace seguimiento y evalúa la aplicación de los recursos del presupuesto, en convenio con la Contraloría General de la Ciudad de México e InfoDF (Indesol, 2017). El propósito es generar confianza en la elección del mecanismo y las figuras de representación a partir de la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades.

Así como con el registro de proyectos, la Red de Observación empezó a generar informes desde la experiencia del PP de 2015, en el que se acreditó a 247 observadores y observadoras<sup>54</sup>. En la experiencia de 2016 se registraron 419<sup>55</sup>, casi el doble de la anterior.

---

<sup>54</sup>▣

Para la consulta sobre presupuesto participativo que tuvo lugar en 2015, las organizaciones que entregaron informes al IECM fueron: Iknelia Visión Democrática, A.C.; Ethos Interacción Ciudadana Global, A.C.; Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.; Tendiendo Puentes, A.C.; Comisión Mujeres Empresarias, Coparmex Ciudad de México; Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.; Observatorio



En la de 2017, fueron registrados 515<sup>56</sup>, y para la de 2018 se registrarían 466 personas (Durán, 2018). Es decir, la participación de la sociedad civil se ha vuelto cada vez más activa desde la observación, misma que ha contribuido, sin duda, a evidenciar los principales problemas del PP, exigiendo también una mayor atención por parte de las autoridades, que a su vez deberían hacer caso de las recomendaciones para fortalecer el mecanismo.

Esto es contrario a lo ocurrido con el registro de proyectos, en el que cada vez ha sido menor la participación de la sociedad civil. En cambio, a la red de observación se han acreditado más asociaciones para vigilar tanto la consulta sobre PP como la elección de CC y CP. Además, la observación también podría ser un incentivo para la participación ciudadana, la cual ha incrementado a más del 3% desde 2015, dándole certeza al mecanismo y, a la par, fortaleciendo la figura de la sociedad civil en la Ciudad de México.

Ahora bien, ¿qué impacto tiene el capital social en la participación ciudadana del mecanismo? En el capítulo anterior se vio que hay delegaciones/alcaldías que han registrado una mayor cantidad de OC que otras, y las diferencias son notables. Si se contrasta la cantidad de organizaciones ciudadanas frente a la participación ciudadana del PP se pueden obtener reflexiones interesantes.

**Cuadro 24. Participación promedio en PP y total de OC por delegación/alcaldía en la Ciudad de México**

Delegación/Alcaldía	% Promedio de participación en PP	Número de OC
Álvaro Obregón	5.98	28
Azcapotzalco	4.11	6

Género, Violencias y Derechos Humanos/Centro de Investigaciones para la Equidad, Política Pública y Desarrollo, S.C.; Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.; Ouroboros Actitud Ciudadana, A.C.; Cempacca por un México más Próspero, A.C.; Fundación Murrieta, A.C.; Puebla Vigila, A.C. (IEDF, 2016).

<sup>55</sup> Para la consulta sobre presupuesto participativo que tuvo lugar en 2016, las organizaciones que entregaron informes al IECM fueron: Tendiendo Puentes, A.C. y Tlachтли Vértice Hidalguense, A.C.; ¿Cómo vamos, Ciudad de México?; Ethos Interacción Ciudadana Global, A.C.; Fundación Filobarista para el Desarrollo de la Participación Comunitaria, A.C.; Mi Ciudad Es, A.C.; Eco-Ciudadanía del Futuro, A.C.; Indepedi, CDMX. (IECM, 2017).

<sup>56</sup> Para la consulta sobre presupuesto participativo que tuvo lugar en 2017, las organizaciones que entregaron informes al IECM fueron: Carlos Ernesto Siminelli Salimbene; Ethos Interacción Ciudadana Global, A.C.; Instituto de Investigación sobre Democracia y Participación Ciudadana, A.C. (Idec); Tlachтли Vértice Hidalguense, A.C. (IECM, 2018).

Benito Juárez	2.04	12
Coyoacán	5.34	44
Cuajimalpa de Morelos	5.03	11
Cuauhtémoc	3.36	37
Gustavo A. Madero	4.93	14
Iztacalco	6.55	15
Iztapalapa	5.27	39
La Magdalena Contreras	5.34	4
Miguel Hidalgo	4.13	20
Milpa Alta	5.28	8
Tláhuac	3.44	6
Tlalpan	4.18	56
Venustiano Carranza	5.84	11
Xochimilco	4.07	11

Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México (www.iecm.mx)

En el capítulo pasado se señaló que autores como Putnam sostienen que la participación es mayor donde hay capital social. Las delegaciones/alcaldías que tendrían un capital social más fortalecido serían aquellas donde hay un mayor número de OC, que son Tlalpan o Coyoacán, Iztapalapa o Cuauhtémoc; en contraste, en Magdalena Contreras, Tláhuac y Azcapotzalco donde el número de organizaciones ciudadanas no llega a 10.

Entonces, con base en la clasificación de los niveles de participación presentada en el apartado 5.1 de esta investigación, Iztapalapa y Coyoacán se ubican en un rango alto de participación, en tanto que Tlalpan en uno medio; y la excepción es Cuauhtémoc que se ubica en uno bajo. Luego, la Magdalena Contreras tiene un nivel participativo alto, Azcapotzalco uno medio y Tláhuac uno bajo. Por lo tanto, en este análisis (poco profundo sobre la medición del capital social) se puede concluir que el planteamiento de Putnam no necesariamente tiene validez en esta investigación, pues el registro de una mayor o menor cantidad de organizaciones ciudadanas (sociedad civil) no necesariamente tiene una correspondencia con el porcentaje de participación promedio en el PP. Y los ejemplos son, por un lado, Cuauhtémoc, que a pesar de tener un gran número de OC tiene un nivel bajo de participación y, por otro lado, la Magdalena Contreras, que con cuatro organizaciones ciudadanas contempla un porcentaje participativo alto.

#### **5.4 Desigualdad social y participación**

En el capítulo anterior se señaló que en la Ciudad de México se reflejan sus desigualdades socioeconómicas, tanto entre las ahora alcaldías que la conforman como al interior de éstas.

Para sostener esta afirmación se observó el Índice de Desarrollo Social, a través del cual fue posible conocer la evolución socioeconómica de las delegaciones de 2010 a 2015 y en qué posición se encuentra cada una. Al año 2015, en la entidad hay una demarcación con un IDS muy bajo (como Milpa Alta) y otras con uno muy alto (como Benito Juárez y más recientemente Miguel Hidalgo); a pesar de que la mayoría se posicionan en el nivel medio (ocho de ellas), algunas se ubican en un nivel bajo (cinco). Por lo tanto, se señaló que dicha desigualdad permitiría ampliar la aceptación y la participación en el PP por parte de la ciudadanía para mejorar las condiciones de sus colonias y reducir estas desigualdades.

En este apartado se contrastará la información anterior con los promedios participativos de cada una de las 16 demarcaciones. Para esto, se usará como guía el cuadro sobre la evolución del IDS por delegación/alcaldía presentado en el capítulo anterior:

**Cuadro 25. Evolución del IDS por de delegación/alcaldía de la Ciudad de México, de 2005 a 2015**

Delegación/Alcaldía	2005*	2010	2015
Álvaro Obregón	Bajo	0.79	0.82
Azcapotzalco	Medio	0.85	0.88
Benito Juárez	Alto	0.95	0.96
Coyoacán	Medio	0.86	0.88
Cuajimalpa de Morelos	Bajo	0.77	0.80
Cuauhtémoc	Medio	0.86	0.89
Gustavo A. Madero	Bajo	0.80	0.82
Iztacalco	Bajo	0.82	0.86
Iztapalapa	Bajo	0.74	0.77
La Magdalena Contreras	Bajo	0.76	0.79
Miguel Hidalgo	Medio	0.89	0.93
Milpa Alta	Muy bajo	0.63	0.64
Tláhuac	Bajo	0.73	0.74
Tlalpan	Bajo	0.77	0.78
Venustiano Carranza	Bajo	0.83	0.86
Xochimilco	Bajo	0.73	0.70

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA CDMX).

\* Para este año no se presentan datos numéricos del IDS por delegación, solo por manzana. Los datos se presentaron como se muestra en el cuadro, estableciendo solo los niveles.

Tomando en consideración los datos del cuadro 25, las demarcaciones en las que la población tendría que estar participando de manera más activa en el PP a través de los proyectos para la mejora de sus colonias son Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, las cuales han conservado niveles muy bajos y bajos

de desarrollo social. Si se contrastan estos índices con los porcentajes de participación en el PP por delegación/alcaldía, los datos se vuelven relevantes. El comparativo de la participación en el mecanismo se ilustra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 26. Porcentaje de participación, respecto a la lista nominal, en las experiencias de PP en la Ciudad de México por delegación/alcaldía (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	3.48	2.77	2.47	12.27	5.30	3.58	13.82	5.51	4.64	5.98
Azcapotzalco	1.94	2.12	1.89	10.38	2.98	2.47	9.78	2.39	3.08	4.11
Benito Juárez	1.02	0.89	1.11	4.57	2.84	0.95	4.39	1.06	1.53	2.04
Coyoacán	2.15	1.72	2.16	11.95	3.10	4.68	11.93	6.06	4.37	5.34
Cuajimalpa de Morelos	2.17	1.97	1.76	11.14	2.62	2.20	13.23	4.99	5.25	5.13
Cuauhtémoc	1.55	1.85	0.82	8.80	2.82	1.33	9.62	1.36	2.09	3.36
Gustavo A. Madero	1.94	1.89	1.85	11.36	2.74	4.85	11.26	4.14	4.34	4.93
Iztacalco	1.61	1.55	2.86	16.94	2.50	7.49	12.43	9.54	4.07	6.55
Iztapalapa	1.99	1.67	2.14	15.20	2.54	5.46	12.77	3.85	1.79	5.27
La Magdalena Contreras	2.51	3.28	1.65	15.38	3.37	2.00	14.79	2.55	2.50	5.34
Miguel Hidalgo	1.49	1.45	1.46	12.78	3.11	1.57	10.12	2.37	2.86	4.13
Milpa Alta	3.30	5.43	4.48	12.59	2.31	3.67	9.34	2.42	3.99	5.28
Tláhuac	2.31	2.31	1.66	9.30	2.22	3.55	6.34	1.73	1.52	3.44
Tlalpan	2.72	2.24	2.33	10.10	2.60	2.27	9.28	2.87	3.23	4.18
Venustiano Carranza	2.37	3.27	2.85	12.72	2.71	5.50	10.33	6.26	6.53	5.84
Xochimilco	1.99	1.72	1.62	10.79	6.95	1.82	7.58	1.94	2.25	4.07

Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

\*Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

\*\* Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Si se observan las delegaciones/alcaldías que han conservado niveles bajos y muy bajos en el periodo estudiado, independientemente de los porcentajes de participación de los años 2013 y 2016 (en los que todas las demarcaciones aumentaron significativamente sus niveles participativos), tenemos que en Tláhuac ha disminuido respecto a las primeras experiencias; mientras que en La Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco no ha sufrido tanta variación. Y, en Iztapalapa y Milpa Alta se han registrado porcentajes más altos para algunos años, de hasta más del 5% de participación. Hay que señalar que, a pesar de que Milpa Alta es la demarcación con el IDS más bajo, sus niveles participativos no son tan bajos, como en Tláhuac o Xochimilco, por ejemplo.

En lo que se refiere a las delegaciones/alcaldías que han conservado un nivel de desarrollo medio (las que en el cuadro 26 están coloreadas en amarillo) han mejorado sus porcentajes participativos, con excepción de Cuauhtémoc, que no ha tenido variaciones significativas, salvo por las elecciones de 2013 y 2016. Recordemos que esta demarcación ha sido señalada por la manifestación de prácticas clientelares en la elección de CC de 2018, dejó

de ser perredista en 2015 y registra el segundo porcentaje promedio más bajo de participación la entidad después de Benito Juárez.

Y, en cuanto a las delegaciones/alcaldías que han mejorado sus niveles de desarrollo social en el periodo estudiado, en general han incrementado el porcentaje de participación ciudadana, y es más notorio en Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, mientras que en Miguel Hidalgo es menos significativo. Estas tres demarcaciones han tenido al menos una alternancia en sus fuerzas políticas, la primera transitó del PRD a Morena; la segunda del PAN al PRI; y, la tercera del PAN al PRD y luego a Morena; lo cual indica que no necesariamente la permanencia de un partido político puede mejorar el IDS y, mejor aún, que sea capaz de mantenerse en el gobierno por el uso de mecanismos como el PP por medio de vías clientelares. Esto deslindaría al presupuesto participativo de ser visto como un instrumento del que se sirven las fuerzas políticas para legitimarse y permanecer en los espacios de poder; más bien, representaría una posibilidad real de mejorar los espacios comunes a nivel colonia y que, en vista de sus resultados, se legitima a sí mismo con mayores porcentajes de participación ciudadana, pero con la gran debilidad del desconocimiento sobre su existencia y funcionamiento.

En términos generales, las delegaciones/alcaldías más participativas son: Iztacalco, con un promedio de participación de 6.55%; Álvaro Obregón, con 5.98% Venustiano Carranza, con 5.84%; Coyoacán, con 5.34%; La Magdalena Contreras, con 5.34%; Milpa Alta, con 5.28%; e Iztapalapa, con 5.27%. Respecto a las delegaciones/alcaldías que menos participan en el PP están Benito Juárez, con un promedio de participación de 2.04%; Cuauhtémoc, con 3.36%; Tláhuac, con 3.44%; Xochimilco, con 4.07%; Azcapotzalco, con 4.11%; Miguel Hidalgo, con 4.13%; y Tlalpan, con 4.18%.

Llama la atención que la delegación/alcaldía menos participativa sea la que ha mantenido un IDS alto (Benito Juárez). Este rezago participativo bien podría ser atribuido, no a la falta de interés ciudadano por participar, sino a la falta de necesidad de votar por proyectos de infraestructura, equipamiento y seguridad, pues las colonias que la componen son de estratos poblacionales altos sobre todo, lo que implica que tienen satisfechos estos servicios. En el siguiente apartado se profundizará en este análisis.

Las otras delegaciones/alcaldías menos participativas se han mantenido estables en sus IDS, como Azcapotzalco y Cuauhtémoc, con niveles medios; o Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con niveles bajos. De este grupo, la única que ha subido de categoría de medio a nivel alto es Miguel Hidalgo. Si se toman en consideración las delegaciones/alcaldías que han mantenido un IDS alto (Benito Juárez) y muy bajo (Milpa Alta), y se sabe que la primera es la que menos participa y la segunda está entre las que más participa, entonces sí pareciera cumplirse la premisa de que a mayor desigualdad socioeconómica mayor será la aceptación y la participación en el mecanismo por parte de la ciudadanía para mejorar sus condiciones de vida. Al contrario, cuando la desigualdad parece inexistente la participación es imperceptible.

Además, si se presta mayor atención a Iztacalco, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza (que, por si fuera poco, son las que más participación registran), y se sabe que han incrementado sus niveles de IDS, podría pensarse que el PP sí ha contribuido a mejorar las condiciones de sus colonias; pero no podría generalizarse a todas las demarcaciones. Además, para sostener esto categóricamente tendrían que investigarse otros aspectos como la posible manipulación de las administraciones delegacionales a grupos internos para movilizar apoyos, esto para cada una de las tres delegaciones/alcaldías, lo cual resulta una labor ardua que no podrá ser subsanada ya en esta tesis.

No obstante, es congruente pensar que los sectores populares dedican más tiempo e interés a mecanismos como éste para garantizar un mejor nivel de vida en sus comunidades, por eso su participación es más alta. En cambio, como los sectores medios y, sobre todo, los altos ya tienen garantizados los servicios básicos en sus comunidades (como sucede en Benito Juárez) no repercute en mucho su falta de participación en estos ejercicios. Aquí solo se desarrolló un breve preámbulo de cómo la inequitativa distribución de bienes y servicios puede repercutir en el desarrollo y dinámica de estos mecanismos participativos; a continuación se revisará el impacto de la asignación de recursos y los rubros en los que versan los proyectos del PP en los niveles participativos.

## **5.5 Recursos financieros, proyectos y participación**

En el capítulo anterior se mencionó que la forma en la que se distribuyen los recursos para el presupuesto participativo genera una gran desigualdad entre las distintas colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México. También se señaló, con base en la literatura, que cuando los montos son suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales que atiendan problemáticas sociales sustantivas, el PP podrá generar una mayor participación de la ciudadanía (Blanco, 2002; Fung y Wright, 2001). Como se dijo, en la Ciudad de México se asigna el 3% del presupuesto por delegación al PP, y esta cantidad se distribuye en partes iguales entre las colonias o pueblos originarios de los que se conforma cada una, por lo que necesariamente existen desigualdades en el reparto.

Con el propósito de conocer el impacto de los recursos en la participación por demarcación, se contrastará el porcentaje de participación con los montos por colonia y pueblo originario. Para esto, se ha armado un cuadro en el que es posible apreciar tanto los recursos que ha recibido cada colonia y pueblo originario para sus proyectos desde 2011 a 2018, demostrando estas desigualdades señaladas; además se diferencia con el porcentaje de participación por demarcación en el mismo periodo y los promedios para cada caso (ver cuadro 26).

Las colonias de Milpa Alta y Cuauhtémoc son las que han recibido el mayor presupuesto, pero los porcentajes participativos de esta segunda no han sido tan altos como los de la primera, e incluso los de otras demarcaciones que tienen menos recursos, como Álvaro Obregón o Cuajimalpa de Morelos. Pero vale la pena analizar la relación entre la participación ciudadana no solo con los montos sino con el tipo de proyectos que se presentan de acuerdo con los recursos. Al respecto, en la literatura sobre el tema se ha sostenido que “mientras mayor sea el número de beneficiados con los proyectos de presupuesto participativo, más profundización en la participación ciudadana en estos mecanismos” (Montecinos, 2009: 7).

**Cuadro 27. Presupuesto por colonia y porcentaje de participación en PP por delegación/alcaldía (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Álvaro Obregón	198,007	200,877	205,855	217,232	234,886	247,409	262,254	284,127	226,197
	2.77%	2.47%	12.27%	5.30%	3.58%	13.82%	5.51%	4.64%	5.98%
Azcapotzalco	308,667	311,051	320,734	336,214	366,561	389,231	430,603	439,815	354,319
	2.12%	1.89%	10.38%	2.98%	2.47%	9.78%	2.39%	3.08%	4.11%
Benito Juárez	532,214	535,226	620,496	590,314	643,425	683,205	724,760	771,995	621,369
	0.89%	1.11%	4.57%	2.84%	0.95%	4.39%	1.06%	1.53%	2.04%
Coyoacán	314,870	319,220	328,121	323,290	348,249	355,285	376,602	404,099	340,144
	1.72%	2.16%	11.95%	3.10%	4.68%	11.93%	6.06%	4.37%	5.35%
Cuajimalpa de Morelos	525,424	524,469	598,545	568,968	616,427	669,773	709,959	692,407	596,345
	1.97%	1.76%	11.14%	2.62%	2.20%	13.23%	4.99%	5.25%	5.04%
Cuauhtémoc	975,172	974,490	1,027,626	1,067,443	1,157,573	1,229,164	1,302,914	1,307,206	1,105,000
	1.85%	0.82%	8.80%	2.82%	1.33%	9.62%	1.36%	2.09%	3.36%
Gustavo A. Madero	357,307	352,596	376,190	380,037	407,510	428,982	454,721	484,733	397,332
	1.89%	1.85%	11.36%	2.74%	4.85%	11.26%	4.14%	4.34%	4.93%
Iztacalco	615,145	612,092	656,918	664,533	715,861	760,135	805,743	858,922	696,167
	1.55%	2.86%	16.94%	2.50%	7.49%	12.43%	9.54%	4.07%	6.55%
Iztapalapa	334,013	329,486	350,736	353,522	380,935	400,352	424,374	455,491	370,979
	1.67%	2.14%	15.20%	2.54%	5.46%	12.77%	3.85%	1.79%	5.27%
La Magdalena Contreras	410,321	417,184	443,191	447,171	482,922	532,511	564,462	558,737	471,179
	3.28%	1.65%	15.38%	3.37%	2%	14.79%	2.55%	2.50%	5.34%
Miguel Hidalgo	487,109	484,368	527,331	526,676	574,006	616,433	653,419	704,551	558,461
	1.45%	1.46%	12.78%	3.11%	1.57%	10.12%	2.37%	2.86%	4.13%
Milpa Alta	1,963,786	1,886,880	2,098,934	2,135,644	2,312,245	2,455,248	2,602,563	2,774,332	2,226,978
	5.43%	4.48%	12.59%	2.31%	3.67%	9.34%	2.42%	3.99%	5.28%
Tláhuac	538,430	570,591	544,587	562,894	605,629	644,202	682,854	638,332	591,179
	2.31%	1.66%	9.30%	2.22%	3.55%	6.34%	1.73%	1.52%	3.44%
Tlalpan	219,672	218,713	277,998	286,060	309,440	318,751	337,876	358,164	281,240
	2.24%	2.33%	10.10%	2.60%	2.27%	9.28%	2.87%	3.23%	4.18%
Venustiano Carranza	582,799	572,750	610,351	627,164	673,233	714,870	757,762	807,775	654,690
	3.27%	2.85%	12.72%	2.71%	5.50%	10.33%	6.26%	6.53%	5.84%
Xochimilco	472,104	478,507	483,804	505,550	543,731	548,490	581,400	538,932	510,681
	1.72%	1.62%	10.79%	6.95%	1.82%	7.58%	1.94%	2.25%	4.07%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Transparencia del IECM, y del *Decreto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal*, de 2011 a 2018.



Por ende, se podría asumir que las colonias que reciben menos presupuesto para sus proyectos, éstos no podrán ser significativos y, por lo tanto, tampoco tendrán un impacto o alcance representativo para la ciudadanía. Ante este escenario el efecto que se podría esperar de los proyectos sería demasiado pobre en la ciudadanía. Para comprobar este planteamiento, se hará primero una revisión de los recursos asignados a las colonias por alcaldía y, posteriormente, se cotejará con el tipo de proyectos, por rubro, que se proponen.

Los cinco rubros sobre los que la gente puede elegir son los que siguen:

- 1) Obras y servicios: por ejemplo, muros de contención y bardas; impermeabilización; pasamanos y barandales; mejora de entornos habitacionales; pintura de fachadas y cancelería; mantenimiento de cisternas y sustitución de tinacos; proyectos ecológicos; servicios urbanos brindados por los órganos político-administrativos; habilitación de espacios para mascotas.
- 2) Equipamiento: por ejemplo, centro de salud; centro comunitario; biblioteca; alarma sísmica; albergue de la tercera edad; construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos.
- 3) Infraestructura urbana: por ejemplo, alcantarillado y drenaje; guarniciones y banquetas; pavimentación y reductores de velocidad; infraestructura para discapacitados; balizamiento, nomenclatura y señalización; red hidráulica; escalinatas.
- 4) Prevención del delito: por ejemplo, luminarias; módulos de seguridad y vigilancia; vehículos de seguridad; alarmas vecinales; cámaras de seguridad y vigilancia; presencia policiaca; acceso controlado a unidades habitacionales.
- 5) Actividades recreativas, deportivas y culturales: por ejemplo, canchas deportivas; gimnasio al aire libre; paquete de juegos infantiles; instalaciones y actividades para el esparcimiento cultural; espacios recreativos (áreas verdes).

A nivel Ciudad de México, dos rubros han sido los más votados desde que se instauró el PP: infraestructura urbana y prevención del delito. En cambio, las actividades recreativas, deportivas y culturales son las que menos votación han recibido desde que fueron

incorporadas en 2013; esto no significa que la ciudadanía no vote por este tipo de proyectos, sino que el interés en ellos es menor en comparación con el resto.

**Cuadro 28. Rubro de proyectos ganadores por año en cada experiencia del PP a nivel Ciudad de México**

Año de consulta sobre PP	Obras y servicios	Equipamiento	Infraestructura urbana	Prevención del delito	Actividades recreativas, deportivas y culturales
2011*				X	
2011**			X		
2012				X	
2013				X	
2014	X				
2015			X		
2016			X		
2017	X				
2018		X			

Fuente: Elaboración propia con datos de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

\*Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

\*\* Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Con esta primera información se podría sostener que desde que se implementó el PP sí ha sido empleado para “mejorar” las comunidades por medio de apoyar a los proyectos que satisfacen las necesidades de las colonias. Por algo los dos rubros más votados son el de infraestructura urbana, que engloba alcantarillado y drenaje, banquetas, pavimentación, red hidráulica; y el de prevención del delito, con la instalación de luminarias, módulos de seguridad y vehículos de seguridad.

De hecho, una de las grandes críticas que ha recibido el mecanismo (además de que, en general, la participación es baja) tiene que ver con que éste ha subsanado de alguna manera las responsabilidades de las jefaturas delegacionales/alcaldías, que tienen que ver también con la satisfacción de servicios básicos (redes hidráulicas, energía eléctrica, pavimentación); y se ha sostenido que para que el PP funcione debe versar sobre otros temas más apegados con el rubro de actividades deportivas, recreativas y culturales. Esto es así porque la inexistente línea que divide al presupuesto participativo y al presupuesto público respecto a los productos emanados de ambos genera una confusión en distinguir entre los proyectos resultantes del mecanismo y las acciones propias de las alcaldías. Por lo que se ha argumentado que el PP es un recurso empleado para las prácticas clientelares.

No obstante, el nacimiento de este ejemplo de innovación democrática tuvo como propósito en Brasil beneficiar a las comunidades menos favorecidas a través de la participación ciudadana en la que los habitantes tomaran decisiones respecto a las necesidades de sus colonias. De esta manera, el PP de la Ciudad de México también tiene este incentivo y se demuestra con los tipos de proyectos más votados, pues es ahí donde se expresa la voluntad de los colonos. Y, en este sentido, lógicamente es prioritario subsanar la necesidad de calles alumbradas o servicios de redes hidráulicas que del acondicionamiento de juegos infantiles, por ejemplo.

Así, resulta una buena opción que el PP atienda aspectos que las administraciones de las ahora llamadas alcaldías no pueden resolver, y para esto es necesaria la participación de la ciudadanía, tanto en el momento de proponer proyectos, como de votarlos y también de vigilar que se ejecuten de manera oportuna. Y, dadas las desigualdades persistentes en la capital mexicana, los proyectos por delegación/alcaldía varían conforme a sus necesidades.

**Cuadro 29. Rubros de proyectos de PP ganadores por delegación/alcaldía (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	2011*	2011**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Álvaro Obregón	Prev. del delito	Inf. urbana	Obras y Serv.	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y Serv.	Infr. urbana	Obras y Serv.	Equipamiento
Azcapotzalco	Prev. del delito	Inf. urbana	Inf. urbana	Prev. del delito	Inf. urbana	Inf. urbana	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.
Benito Juárez	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Inf. urbana	Infr. urbana	Obras y Serv.	Equipamiento
Coyoacán	Prev. del delito	Inf. urbana	Inf. urbana	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Inf. urbana	Obras y Serv.
Cuajimalpa de Morelos	Obras y Serv.	Inf. urbana	Inf. urbana	Inf. urbana	Inf. urbana	Inf. urbana	Infr. urbana	Obras y Serv.	Equipamiento
Cuauhtémoc	Prev. del delito	Prev. del delito	Inf. urbana	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.
Gustavo A. Madero	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y Serv.	Prev. del delito	Obras y Serv.	Inf. urbana	Infr. urbana	Inf. urbana	Equipamiento
Iztacalco	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y Serv.	Inf. urbana	Infr. urbana	Obras y Serv.	Equipamiento
Iztapalapa	Prev. del delito	Equipamiento	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y Serv.
La Magdalena Contreras	Obras y Serv.	Inf. urbana	Inf. urbana	Prev. del delito	Inf. urbana	Inf. urbana	Infr. urbana	Obras y Serv.	Equipamiento
Miguel Hidalgo	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Equipamiento
Milpa Alta	Equipamiento	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Equipamiento	Equipamiento	Equipamiento	Obras y Serv.
Tláhuac	Prev. del delito	Obras y Serv.	Equipamiento	Inf. urbana	Obras y Serv.	Obras y Serv.	Infr. urbana	Obras y Serv.	Obras y Serv.
Tlalpan	Prev. del delito	Prev. del delito	Inf. urbana	Inf. urbana	Inf. urbana	Inf. urbana	Infr. urbana	Inf. urbana	Equipamiento
Venustiano Carranza	Prev. del delito	Inf. urbana	Prev. del delito	Inf. urbana	Obras y Serv.	Inf. urbana	Infr. urbana	Prev. del delito	Prev. del delito
Xochimilco	Prev. del delito	Prev. del delito	Obras y Serv.	Prev. del delito	Inf. urbana	Inf. urbana	Infr. urbana	Inf. urbana	Equipamiento

Fuente: Elaboración propia con datos de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2011 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

\*Consulta celebrada el 27 de marzo de 2011.

\*\* Consulta celebrada el 13 de noviembre de 2011.

Como se puede apreciar en el cuadro 29, la trayectoria que ha seguido el PP en la entidad desde que se realizó la primera experiencia en marzo de 2011 es que los proyectos más atractivos y, por lo tanto, más votados son infraestructura urbana, prevención del delito, obras y servicios y equipamiento, en tanto que el que no tiene ninguna presencia es el de actividades recreativas, deportivas y culturales. Por lo tanto, si se cambiaran los rubros y se hicieran más adecuados a este último, como se ha propuesto, entonces en lugar de mejorar la participación más bien disminuiría.

Ahora bien, cada vez es más notoria la preferencia ciudadana sobre proyectos del rubro de equipamiento y, específicamente, sobre la adquisición de calentadores solares o de paso. Este tipo de proyectos resultan atractivos porque benefician, no directamente a la colonia respecto a su mejoría, pero sí a sus habitantes de manera individual, porque el reparto de dichos calentadores (sobre todo los solares) implica un ahorro en el consumo de gas (ya que no es necesario ocuparlo para tomar una ducha, por ejemplo) y eso impacta benéficamente en la economía de la sociedad. Por ende, es innegable lo atrayente de este tipo de proyectos, que ganaron en nueve de las 16 alcaldías en 2018.

Llama la atención también que en casi todas las demarcaciones, con excepción de Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta, han ganado proyectos del rubro de prevención del delito que es, junto con infraestructura urbana, el de mayor afluencia. Esto indica que la necesidad por mejorar la seguridad pública es primordial para una buena parte de habitantes de las delegaciones/alcaldías. También es notorio que en los últimos cuatro años (2015 a 2018) cada vez se votan menos proyectos de prevención del delito y más de infraestructura urbana y obras y servicios (y, en 2018, de equipamiento), lo cual podría ser asociado a una disminución de delincuencia e inseguridad. ¿Estará esto relacionado con que de 2015-2018 Morena gobernó cinco de las 16 delegaciones/alcaldías, y que en sus administraciones disminuyó esta problemática?

De esas cinco (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco), cuyas administraciones anteriores habían sido perredistas y durante las cuales se votó sobre todo por proyectos de prevención del delito, a partir del ascenso de Morena este rubro dejó de estar a la cabeza y se enfocaron, sobre todo, en los de obras y servicios e infraestructura urbana.

También es notorio que Iztapalapa sea la demarcación en la que más veces ha prevalecido este rubro, y es que es ahí en donde la inseguridad es un problema de primer orden a nivel entidad. En este tenor, resulta indispensable aproximar una reflexión hacia la posibilidad de que la ciudadanía que participe en este mecanismo realmente lo hace para incidir en la toma de decisiones para atender las necesidades de sus comunidades, lo cual resultaría ideal para mejorar también los niveles participativos.

Además, con base en el cuadro anterior, pareciera que los recursos no influyen tanto en los proyectos que se desarrollan y votan por delegación/alcaldía. Por ejemplo, Álvaro Obregón, que ha recibido poco más de 200 mil pesos por colonia, ha generado y votado por proyectos de rubros similares al resto de las demarcaciones, aun cuando es la del monto menor. Pero, a pesar de ello, sí ha incrementado el número de votantes en las últimas experiencias respecto a las primeras. Por ello, para realizar un análisis más exhaustivo y preciso, se revisarán con mayor profundidad únicamente cuatro delegaciones/alcaldías: las dos con los porcentajes participativos más alto y más bajo en promedio (Iztacalco y Benito Juárez, respectivamente) y las dos con la mayor y la menor cantidad de recursos promedio (Álvaro Obregón y Milpa Alta, respectivamente). Por la información con la que se cuenta en esta investigación se revisarán con más detalle los proyectos de 2014 en adelante, porque de los anteriores no se cuenta con datos específicos.

Iztacalco es la alcaldía que registra el mayor porcentaje de participación ciudadana, alcanzando casi el 7% promedio, registrando su nivel más alto en 2013, cuando votaron 656 mil 918 ciudadanas y ciudadanos. Se compone de 55 colonias, que han recibido 696 mil 167 pesos en promedio para el desarrollo de sus proyectos en el periodo estudiado. Durante las primeras cuatro experiencias (las dos de 2011, la de 2012 y la de 2013) el rubro más votado fue prevención del delito; en tanto que en los años posteriores ganarían los de obras y servicios e infraestructura urbana y, en 2018, equipamiento.

En 2014, el proyecto correspondiente a pintura de fachadas y cancelería fue el que más votos tuvo (5 mil 11), seguido del de guarniciones y banquetas (2 mil 480). Ese año se asignó un total de 36 millones 549 mil 341 pesos, que dividido entre las 55 colonias dio un total de 664 mil 533 para cada una. Luego, en 2015 el más votado fue nuevamente guarniciones y banquetas (con 4 mil 555 votos), seguido por el de construcción o

acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (con 4 mil 522 votos); el primero de infraestructura urbana y el segundo de equipamiento. Ese año cada colonia recibió 715 mil 861 pesos.

Para 2016, el proyecto más votado fue el de red hidráulica (con 9 mil 866 votos), y el segundo tuvo que ver la construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos, como en 2015 (con 7 mil 139 votos). Las colonias recibieron ese año 760 mil 135 pesos. En 2017, el proyecto mejor votado tuvo que ver con la mejora de entornos habitacionales (con 14 mil 14 votos), seguido, nuevamente, por el de red hidráulica (9 mil 93 votos); y cada colonia recibió 805 mil 742 pesos. Finalmente, en 2018 las colonias recibieron 858 mil 992 pesos y la mayor parte de los proyectos ganadores versaron sobre la adquisición de calentadores solares y de paso.

Lo primero que se observa con este desglose es que Iztacalco es una demarcación efectivamente con un IDS medio en la que aún es necesaria la provisión de servicios básicos, como el de la red hidráulica, propuesto y votado por los colonos un par de ocasiones; también del de guarniciones y banquetas en el que también la ciudadanía ha insistido. Además de que la adecuación y construcción de espacios públicos igualmente ha sido recurrente. Los dos primeros tipos de proyectos sin duda corresponden a las necesidades básicas y primordiales de la alcaldía, y por el gran alcance de su naturaleza (también gracias a la cantidad de recursos que corresponden por colonia), sin duda, las colonias se han visto beneficiadas de ellos.

Benito Juárez, por su parte, es la que ha tenido el menor porcentaje de participación ciudadana promedio de la entidad, con solo el 2.04%. Sin embargo, por su número de colonias: 64, los recursos que corresponden a cada una han oscilado entre 500 y 700 mil pesos; monto un poco más bajo que el de Iztacalco, a pesar de que esta primera tiene casi diez colonias más. Hasta 2014 los proyectos más votados en la demarcación fueron del rubro prevención del delito, mientras que en 2015 y 2016 ganaría infraestructura urbana, en 2017 obras y servicios y, en 2018, equipamiento.

En 2014 el proyecto más votado, por mucho, fue el de luminarias (mil 18 votos) y luego el relacionado a la construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con 497 votos). Ese año cada colonia recibió 590 mil 314 pesos. En 2015, pavimentación y

reductores de velocidad se llevó la mayor cantidad de votos (927), seguido por construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (666 votos); para ese entonces las colonias recibieron 643 mil 425 pesos. En 2016 la ciudadanía votó sobre todo por proyectos de pavimentación y reductores de velocidad (con 8 mil 2 votos) y luego por balizamiento, nomenclatura y señalización (que obtuvo 2 mil 372 votos), y cada colonia tuvo un presupuesto de 683 mil 205 pesos. En 2017, votaron por proyectos de servicios urbanos brindados por los órganos político-administrativos (con mil 111 votos), seguidos nuevamente por pavimentación y reductores de velocidad (con 766 votos); las colonias recibieron 724 mil 760 pesos cada una. Finalmente, en 2018 recibieron 771 mil 995 pesos y el tipo de proyecto mejor votado fue el de construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios público.

A diferencia de Iztacalco, Benito Juárez ha mantenido un IDS alto en el periodo revisado, siendo la única que se encuentra en estas condiciones. Precisamente por eso se esperaría que sus habitantes no tuvieran que proponer proyectos de servicios básicos, sino de actividades deportivas, recreativas y culturales, pero no es así. El tipo de proyectos más votados en esta demarcación es la de pavimentación y reductores de velocidad y, en algún punto, también luminarias. Pero, nuevamente, en comparación con Iztacalco, en Benito Juárez vota mucha menos gente, a pesar de la similitud de recursos recibidos para sus proyectos. Entonces, se confirma que, efectivamente, la ciudadanía de esta demarcación no se interesa o no se ocupa en participar en el PP porque, a diferencia de otros lugares con más rezago social, estos proyectos no son tan necesarios o indispensables; o también porque como panistas no les interesa legitimar un mecanismo promovido por un partido opositor a sus intereses de clase.

En lo que respecta a Álvaro Obregón que es la alcaldía que menos recursos recibe por colonia, tenemos que su promedio de participación es de 5.98%. Es la que más participa en el mecanismo, después de Iztacalco, a pesar de que sus recursos por colonia oscilan entre 100 mil y 200 mil pesos; ya que al 2018 se conformaba de 259 colonias; es en la que menos dinero reciben. En esta demarcación se ha votado alternadamente por proyectos de prevención del delito, infraestructura urbana y obras y servicios, sobre todo. Siendo que de 2011 a 2013 en dos ocasiones fue el de prevención del delito el rubro más apoyado.

En 2014, el tipo de proyectos que se votó más fue el de luminarias (con 3 mil 590 votos), seguido por construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con mil 310 votos) y por gimnasio al aire libre (con mil 269 votos); ese año las colonias recibieron un monto de 218 mil 115 pesos. En 2015 el proyecto con más votos fue nuevamente construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (con 4 mil 542), seguido por el de mejora de entornos habitacionales (con 2 mil 295 votos), además de pavimentación y reductores de velocidad (con 2 mil 114 votos); y cada colonia obtuvo 234 mil 886 pesos. Para 2016, el tipo de proyectos más votados fue nuevamente el de construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos (con 24 mil 306 votos), seguido de pavimentación y reductores de velocidad (con 10 mil 541 votos), y red hidráulica (con 9 mil 49 votos); y con 247 mil 409 pesos por cada colonia. En 2017 el tipo de proyectos más votado fue el de mejora de entornos habitacionales (con 10 mil 234 votos), luego el de red hidráulica (con 5 mil 805 votos) y el de edificaciones y espacios públicos donde se proporcionan servicios de bienestar social (con 5 mil 255 votos); y ese año recibieron 262 mil 254 pesos por colonia. Y, en 2018, cada colonia recibió 284 mil 127 pesos, y la mayoría de los proyectos fueron sobre la adquisición de calentadores solares.

Lo distintivo de Álvaro Obregón es que los proyectos que más se votan han sido más plurales. El que ha sido recurrentemente votado, aunque no con mucha diferencia respecto al resto, es el de construcción o acondicionamiento de instalaciones y/o espacios públicos, y luego los de pavimentación y reductores de velocidad y red hidráulica; pero también han tenido éxito proyectos como gimnasio al aire libre y edificaciones y espacios públicos donde se proporcionan servicios de bienestar social. Esto habla de la complejidad y la heterogeneidad de la demarcación en su interior, ya que es una de las que más desigualdad social a su interior presenta. Por eso es que proliferan proyectos tanto para la satisfacción de servicios públicos (como de pavimentación y red hidráulica) como de esparcimiento y recreación (gimnasios).

Es una alcaldía que se puede dar el lujo de votar mucho por proyectos del rubro de actividades recreativas, deportivas y culturales, pero que también debe encontrar la oportunidad de cubrir lo indispensable de sus colonias menos favorecidas a través del PP. Además, la votación por cada rubro es más dispersa entre los diferentes tipos de proyectos,



a diferencia de Iztacalco y Benito Juárez, en donde los votos se concentran sobre un tipo específico. A pesar de que el monto que recibe cada colonia es menos que el resto de la Ciudad de México, sus proyectos no están tan alejados de los de las otras dos alcaldías revisadas previamente.

Y, en cuanto a Milpa Alta, que es la alcaldía con el mayor número de recursos por colonia, recibiendo hasta más de 2 millones cada uno de los 11 pueblos originarios y la colonia que la conforman. A la par de ello, es una de las que más participan en el PP, con un promedio de 5.28%, siendo así la cuarta demarcación más participativa de la entidad. En ésta se han votado sobre todo dos rubros de proyectos: equipamiento y obras y servicios. En marzo de 2011 se votó mayoritariamente por proyectos de equipamiento, lo mismo que de 2015 a 2017; y de noviembre de 2011, de 2012 a 2014 y en 2018 por obras y servicios.

El año 2014, los proyectos más votados fueron pintura de fachadas y cancelería (con mil 50 votos) y construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con mil 40 votos); cada pueblo originario y la colonia recibió 2 millones 135 mil 644 pesos. En 2015 el tipo de proyectos que nuevamente fueron los más votados fueron los de construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos (con 2 mil 939 votos), y su colonia y pueblos recibieron 2 millones 312 mil 245 pesos. Para 2016 la ciudadanía votó sobre todo por construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos nuevamente (con 4 mil 811 votos), seguido por servicios urbanos brindados por los órganos político-administrativos (con mil 232 votos); ese año recibieron 2 millones 455 mil 247 pesos su colonia y pueblos originarios. En 2017 se votó mayoritariamente por el tipo de proyectos de edificaciones y espacios públicos donde se proporcionan servicios de bienestar social (que sumaron mil 714 votos); para ello cada pueblo/colonia recibió 2 millones 602 mil 563 pesos. Y, para 2018 recibieron 2 millones 774 mil 332 pesos, y votaron por los de construcción, rehabilitación o mejoramiento de espacios públicos.

Llama la atención que para esta alcaldía la prioridad de la participación ciudadana se concentre en la rehabilitación de los espacios públicos, sobre todo; especialmente cuando se ha mantenido con un IDS bajo en el periodo estudiado y cuente con una gran cantidad de recursos. Podría haberse esperado que en ésta se generaran más proyectos de red hidráulica, pavimentación y luminarias, sobre todo porque la alcaldía se caracteriza por ser semirural y

los servicios públicos son una necesidad de primer orden. No significa que no se propongan o voten este tipo de proyectos (especialmente los de luminarias), pero no son los que obtienen más apoyo.

En Milpa Alta han sobresalido triunfos de proyectos como cambiar el techo de lámina de la casa de cultura Tlacoyuca y el cambio de butacas; o la ampliación del terreno del cementerio del pueblo de San Antonio Tecomitl; o la remodelación del kínder Xicomulco; o la construcción de un auditorio en el patio de la escuela "Sierra Leona"; o la construcción de un aula digital e interactiva de la Escuela Secundaria Federal No. 334 (IECM, resultados de la consulta sobre PP de 2018). Es decir, son proyectos de equipamiento, sobre todo, mucho más grandes y ambiciosos que los del resto de las alcaldías, precisamente por los recursos de los que dispone, pero que no modifican su situación de marginalidad ni su bajo desarrollo social. ¿Será que entonces hay una mala planeación de la ciudadanía que participa presentando propuestas? Resulta complejo aventurar una respuesta a esta interrogante.

En suma, haber hecho el análisis de estas cuatro alcaldías arroja conclusiones importantes. En primer lugar, comparar a las demarcaciones más y menos participativas (Iztacalco y Benito Juárez, respectivamente) fue una clara muestra de que los recursos económicos no contribuyen tanto a generar más o menos participación, porque ambas reciben casi la misma cantidad de presupuesto por colonia, y la diferencia de los niveles participativos es abismal. En cambio, se comentó que la falta de interés de participar por parte de la ciudadanía de Benito Juárez se debe a otros factores, como que no tenga la necesidad de que los proyectos se desarrollen o que no se sienta motivada porque el mecanismo fue propuesto por el PRD, y no por el PAN.

En segundo lugar, el análisis de las alcaldías con más y menos recursos confirma también que los recursos tampoco hacen la diferencia en los niveles participativos. Álvaro Obregón y Milpa Alta tienen porcentajes de participación similares; de hecho, la primera que recibe muchos menos recursos participa más que la segunda que recibe más. A pesar de que los proyectos ganadores también tienen un alcance distinto entre una y otra, los recursos tampoco son necesarios para mejorar el desarrollo social de las demarcaciones; en este sentido, Álvaro Obregón sí ha mejorado su IDS de bajo a medio (aunque esto puede

deberse a otros factores y no absolutamente al PP), pero Milpa Alta no, sigue siendo bajo, aun cuando sus proyectos son de mayor envergadura, pero pareciera que con una orientación distinta a la de mejorar su desarrollo social.

Otro asunto asociado con los recursos del PP es que no han sido ejecutados la totalidad de proyectos, y esto impacta en los niveles de participación. Los proyectos son electos por la ciudadanía durante las consultas sobre presupuesto participativo y deben ser ejecutados el año inmediato a la elección.

De los mil 792 proyectos que resultaron ganadores en la consulta de 2015, la mitad de las 16 delegaciones no había reportado ningún tipo de avance hasta agosto de 2016, siendo que los recursos debían ejercerse a más tardar el 31 de diciembre. Ahora bien, la incorporación de la Contraloría General y las Contralorías Internas en la vigilancia de los recursos y los proyectos del presupuesto participativo ha permitido dar seguimiento a este mecanismo, y a pesar de que las anomalías del ejercicio del presupuesto de 2016 fueron atendidas por la Contraloría General, que inició procedimientos administrativos para sancionar a las autoridades delegacionales, no fueron revelados los nombres de los infractores (Acosta, 2016).

Previo a la incorporación de estos actores, el nivel de impunidad era más alto, pues dichas faltas quedaban sin castigarse. Tan solo en 2015, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal reportó que en las 16 delegaciones, el 20% de los proyectos ganadores no se ejecutaron y el 38% no se concluyeron. Todos estos escenarios obligaron a especular en torno al desvío de recursos por parte de las administraciones delegacionales (Montoya, 2017), debido a la discrecionalidad con la que se llegaron a manejar los montos.

La aparición de la Contraloría General, la Auditoría Superior y la Secretaría de Finanzas, en 2016, sí hizo la diferencia para la consulta de ese año. Si se revisan los números de los proyectos votados en 2016 y que debían ejecutarse en 2017, la situación mejoró, pues de los mil 812 proyectos ganadores, 15 no se habían concluido o ejecutado porque: en dos casos se cambió de proyecto, implicaban un área ecológica restringida (uno de ellos), eran inviables legalmente (dos de ellos) y por inconformidades entre los integrantes del CC y los vecinos (10 casos). El desglose se muestra a continuación:

**Cuadro 30. Desglose de proyectos votados en 2016**

Delegación/Alcaldía	Proyectos ganadores (publicados)	Proyectos concluidos	Proyectos no concluidos
Álvaro Obregón	249	249	0
Azcapotzalco	111	111	0
Benito Juárez	64	64	0
Coyoacán	153	152	1
Cuajimalpa de Morelos	43	43	0
Cuauhtémoc	64	60	4
Gustavo A. Madero	232	232	0
Iztacalco	55	54	1
Iztapalapa	293	293	0
La Magdalena Contreras	52	52	0
Miguel Hidalgo	88	86	2
Milpa Alta	12	12	0
Tláhuac	58	58	0
Tlalpan	178	175	3
Venustiano Carranza	80	80	0
Xochimilco	80	76	4
<b>Total</b>	<b>1,812</b>	<b>1,797</b>	<b>15</b>

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, 2018.

Prácticamente más del 90% de los proyectos se ejecutaron, mientras que de los votados en 2017 y que debían ejecutarse en 2018 nuevamente bajaron las cifras. De los mil 812 proyectos que se publicaron, al 10 octubre de 2018 se habían concluido únicamente 384, es decir, un 21%; en tanto que mil 428 (el 79%) estaban pendientes (Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, 2018).

**Cuadro 31. Desglose de proyectos votados en 2017**

Delegación/Alcaldía	Proyectos ganadores (publicados)	Proyectos concluidos	Proyectos no concluidos
Álvaro Obregón	249	193	56
Azcapotzalco	111	49	62
Benito Juárez	64	0	64
Coyoacán	153	28	125
Cuajimalpa de Morelos	43	4	39
Cuauhtémoc	64	1	63
Gustavo A. Madero	232	51	181
Iztacalco	55	0	55
Iztapalapa	293	6	287
La Magdalena Contreras	52	15	37
Miguel Hidalgo	88	0	88
Milpa Alta	12	2	10
Tláhuac	58	18	40
Tlalpan	178	3	175
Venustiano Carranza	80	5	75
Xochimilco	80	9	71
<b>Total</b>	<b>1,812</b>	<b>384</b>	<b>1,428</b>

Fuente: Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, 2018.

Si bien las alcaldías tienen hasta el 31 de diciembre de cada año para ejercer los recursos y ejecutar dichos proyectos, también lo es que es muy dispareja y poco efectiva para que sean cubiertos a lo largo del año. El dato del cuadro anterior es con fecha de corte a octubre, pero a diciembre se incrementó esta cantidad. En palabras del Director Ejecutivo de Participación Ciudadana y Capacitación del IECM, Rodian Rangel Rivera, “el primer trimestre es de una inoperancia total. [...] Lo que nosotros empezamos a notar a partir del séptimo mes es justamente que se empiezan a ejecutar los proyectos. Cada alcaldía te dirá sus razones para empezar a operar, yo entiendo que son muchas veces criterios administrativos, de operación de los propios programas institucionales y administrativos de cada alcaldía” (Fragmento de entrevista a Rodian Rangel Rivera, Director de Organizaciones de Participación Ciudadana del IECM; efectuada el 11 de enero de 2019). Asimismo, pareciera que hay un problema de irresponsabilidad de los actores encargados de este mecanismo.

En este rezago de la ejecución de los proyectos, Milpa Alta tiene varios problemas porque éstos son más ambiciosos y complejos, precisamente porque cuentan con una mayor cantidad de recursos en comparación con el resto de la entidad. Es decir, no es lo mismo construir una casa de cultura que una banqueta en determinadas calles. Otros investigadores (Montecinos, 2014) han demostrado algo similar en donde la premisa es que a mayores recursos financieros menor la implementación de los proyectos del PP. En Milpa Alta, tan solo para los proyectos ganadores de 2017 únicamente se habían ejecutado dos de los 12 (a octubre de 2018), pero en comparación con Benito Juárez que de los 64 no se había ejecutado ninguno, o Iztacalco y Miguel Hidalgo que se encontraban en estas mismas circunstancias, sí hay una diferencia significativa.

En este sentido, tiene razón Rodian Rangel cuando señala que la irresponsabilidad de los actores (en este caso políticos) es uno de los principales inconvenientes, precisamente por casos como los enunciados. En cambio, hay otras alcaldías como Álvaro Obregón (sobre todo, con el 78% de proyectos concluidos) y, en menor medida, Azcapotzalco (con el 44%) en las que, para este año revisado, habían puesto una mayor voluntad para concluirlos.

A raíz de lo anterior, sobresalen otros dos problemas

[Uno, que] la ciudadanía finalmente no ve resultados, entonces eso y, por otro lado, [dos] que no hay un mecanismo real que la ley sí lo prevé: la sanción. Pero no existe ese mecanismo real e inclusive la cuestión social no es fuerte porque sí existen ciudadanos que reclaman y que buscan la manera de decir: *oye, a quién acudo porque mira estamos a tal fecha y ya pasó definitivamente todo el año y el proyecto en el mejor de los casos se hizo mal, se medio terminó o de plano no lo hicieron*. Entonces tenemos un problema de que no existe una sanción a la no ejecución (Fragmento de entrevista a Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo, Jefa de Departamento de Procedimientos de Participación Ciudadana del IECM, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del Instituto).

Se podría decir que tantas afrentas en torno a los recursos del PP no favorecen sino más bien perjudican la participación ciudadana. Impiden el florecimiento de una confianza de la ciudadanía en el mecanismo y en los actores e instituciones involucradas. Abonan a la incertidumbre y al descontento y mutilan la posibilidad de que la ciudadanía se involucre votando por los proyectos y mucho menos que los proponga e intente deliberar en torno a las necesidades de su comunidad.

Pero, si se continúa con el análisis con los datos de 2017 y 2018 y se contrasta con los porcentajes participativos promedio por alcaldía, entonces sí se tienen conclusiones interesantes. Iztacalco, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Tlalpan son alcaldías que en los dos años no concluyeron sus proyectos exitosamente (en un 100% o cerca de este porcentaje). Miguel Hidalgo en esos años era una demarcación panista y luego morenista, y Benito Juárez, que también se retrasó en la ejecución de los proyectos que ganaron en 2017 es panista; mientras que Cuauhtémoc y Tlalpan ya eran gobernadas por Morena, e Iztacalco también, pero desde 2018. Si estos casos se contrastan con las únicas dos delegaciones/alcaldías que han sido gobernadas solo por el PRD en el periodo estudiado, tanto en Coyoacán como en Venustiano Carranza el nivel de cumplimiento es más alto en comparación. Pero como solamente se cotejaron dos años, es muy arriesgado asumir que el color de los partidos políticos en cada demarcación influye en la ejecución de los proyectos; aunque, independientemente de ello, la voluntad política sí juega un papel de primer orden.

Pero ¿cómo impacta este problema en la participación ciudadana? Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Iztacalco y Tlalpan son las que mayor rezago reflejan en estos dos años revisados. De éstas, ya se dijo que Iztacalco es la del mayor porcentaje de participación promedio

tiene, pero si comparan los resultados de los años 2017 y 2018 en los que no se ejecutaron adecuadamente los proyectos, entonces tenemos que en esta alcaldía sí bajó la participación, de un 9.54% que participaron en 2017 disminuyó a un 4.07% en 2018. En 2017 quedó sin ejecutarse un proyecto, pero en 2018 ninguno de los 55 se habían ejecutado. En las demás alcaldías la participación subió un poco. En Cuauhtémoc de 1.36% a 2.09%; en Miguel Hidalgo, de 2.37% a 2.86%; y de Tlalpan, de 2.87% a 3.23%. En la primera, habían quedado cuatro proyectos sin concluir en 2017, mientras que en 2018 solo se ejecutó uno; esta demarcación es la que menos participa después de Benito Juárez. En la segunda, se registraron dos proyectos no concluidos en 2017, y en 2018 no se había ejecutado ninguno. Y, en la tercera, fueron tres no concluidos en 2017 y 175 de un total de 178 proyectos en 2018. Estas dos cuentan con porcentajes medios (con base en la clasificación del primer apartado), con poco más del 4% promedio en cada una.

**Cuadro 32. Porcentajes de participación ciudadana en Cuauhtémoc, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Tlalpan (2017 y 2018)**

Delegación/Alcaldía	2017	2018	Promedio
Cuauhtémoc	1.36	2.09	<b>3.36</b>
Iztacalco	9.54	4.07	<b>6.55</b>
Miguel Hidalgo	2.37	2.86	<b>4.13</b>
Tlalpan	2.87	3.23	<b>4.18</b>

Fuente: Estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2016 y 2017, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

Ahora bien, también sobresale el caso de Álvaro Obregón, la cual tiene el mayor nivel de cumplimiento respecto a la conclusión de sus proyectos, y es una alcaldía en la que la participación es más alta. A pesar de esto, por los pocos datos con los que se cuenta no se pueden generar aproximaciones tan certeras, especialmente cuando en algunas alcaldías ha aumentado la participación ciudadana. No obstante, hasta antes de 2016 con la conformación del Observatorio Ciudadano sí se detectó un incumplimiento de ejecución más elevado y esto pudo haber impactado también en la participación, pues ya se dijo que muchas de las alcaldías sí mostraron una mejora en sus porcentajes participativos de las últimas experiencias respecto de las primeras. Solo Benito Juárez, La Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tláhuac ha sido imperceptible una mayor participación (salvo por las experiencias de 2013 y 2016).

Finalmente, otro aspecto latente en los proyectos del PP, y que ha buscado fortalecer la participación ciudadana es el de las buenas prácticas. Éste es relativamente sencillo, y consiste en reconocimientos a los proyectos participativos destacados, en los que se premian a las mejores y más innovadoras propuestas de cada delegación política por año. En el presupuesto participativo que se ha implementado en algunas provincias y municipios de Argentina también hay una concepción y adopción de buenas prácticas con el propósito de generar un involucramiento activo y un mayor compromiso con este mecanismo, más allá de ir a votar por los proyectos.

Desde 2016 (con base en la experiencia del PP de 2015) a la fecha se otorga dicho reconocimiento a través de la emisión de una convocatoria dirigida a las y los habitantes, ciudadanía, OSC y órganos de representación ciudadana de la Ciudad de México que hayan participado en la presentación de proyectos, y que hayan resultado ganadores durante las consultas ciudadanas. El premio consiste precisamente en un reconocimiento e incentivo económico (25 mil pesos a cada uno), a los ganadores del concurso por sus proyectos, de los cuales se elige uno de cada delegación, por lo que resultan 16 ganadores anualmente. El requisito es haber registrado proyectos novedosos para el PP.

El cuadro 32 enlista los nombres de los ganadores de las buenas prácticas del presupuesto participativo cuyos proyectos se ejecutaron en 2016, 2017 y 2018, así como los nombres de dichos proyectos. De acuerdo con los títulos de los proyectos, algunos parecen muy innovadores y novedosos, como los huertos en casa y sustentables; pero otros, como los calentadores solares son más bien propuestas comunes que se pueden encontrar en todas las delegaciones/alcaldías en los últimos dos años.



**Cuadro 33. Nombres de los promotores y de los proyectos ganadores de las consultas ciudadanas sobre PP 2016, 2017, 2018 y 2019 por delegación**

Delegación/Alcaldía	Nombre del proyecto, ganador (2016)	Nombre del proyecto, ganador (2017)	Nombre del proyecto, ganador (2018)	Nombre del proyecto, ganador (2019)
<b>Álvaro Obregón</b>	Reconocimiento declarado desierto	Centro Interactivo Equipamiento 2da. Etapa (Karen Araceli Ortiz Vilchis)	Aparatos de gimnasia para personas con discapacidad (Alejandra Hernández Canchola)	Casa del adulto mayor colonia La Mexicana (Claudia Arriaga Soto)
<b>Azacapotzalco</b>	Sistema de riego de agua tratada para parques y camellones (Melchor Manuel Jarillo Yáñez)	Calentadores Solares, Medio Ambiente (Francisco Javier Ramírez Hernández)	Calentadores solares en la colonia San Marcos 1a. Etapa (Sandra Valdés Mendoza)	Salvando los ahuehuetes de nuestro Parque Revolución (Graciela Irene Vázquez Fabris)
<b>Benito Juárez</b>	Reconocimiento declarado desierto	Balizamiento y Termoplástico (Teresa Marisela Ponce Ríos)	Alimentando mantos acuíferos (más agua para mi colonia) (María Eugenia Niño Rincón)	Instalación de un gimnasio al aire libre para discapacitados y personas de la tercera edad (Julio César Silva Juárez) y Construcción de una zona para perros (Gabriela A. Ardura Márquez)
<b>Coyoacán</b>	Válvulas aliviadoras de presión de aire (Guillermina Serrano Vargas)	Ambiente digno para todos (María Elena Bautista Espinosa De los Monteros)	Captación pluvial (Abraham Canales Espinoza)	Huerto comunitario en la casa comunitaria Pedregales (Blanca González Martínez)
<b>Cuauhtémoc</b>	Centro cultural sobre ruedas (María Cristina Zaragoza Lemus)	Vamos de pintura en tu casa (José Alberto Arteaga Uroza)	Oficios al rescate (Joel León Olguín)	Recorriendo el barrio juntos para mejorarlo (Sergio González Zepeda)
<b>Cuajimalpa de Morelos</b>	Reconocimiento declarado desierto	Adquisición de mobiliario para la casa de adulto mayor (Rogelio Saucedo González)	Kit ecológico (Perla Patricia Flores Pérez)	Salón Virtual para la comunidad del adulto mayor (Jaime Francisco López Morales)
<b>Gustavo A. Madero</b>	Creación de un espacio para la recreación de adultos mayores y fomento de la participación ciudadana (Yolanda León Vargas)	Descanso adulto mayor (Isis Elizabeth de la Cruz Velázquez)	Reconocimiento declarado desierto	Reestructuración del tejido social, construcción del centro lúdico multifuncional para la asistencia de personas en situación de calle (Julio César Aguilar Hernández)
<b>Iztacalco</b>	Calentadores solares de aguas sustentables. Energía renovable en tu hogar (Alejandro Reyes Jasso)	Agua limpia en San Miguel (Verónica Díaz Clavellina)	“Tlaloc-Tlaloc” ahorra el agua y beneficia a tu economía (Miguel Raúl González Muciño)	Reconocimiento declarado desierto
<b>Iztapalapa</b>	Reconocimiento declarado desierto	Rehabilitación y recuperación de la biblioteca "Héctor Marcovich" con aula virtual y adaptación para cocina (Ana Patricia Martínez Díaz)	Orquesta juvenil (Aurora Sarahi Gil Aldana)	Continuidad de guarniciones y banquetas con rampa para discapacitados (Victor Isaac Verdi Chavero) y Espacio digno para jugar, ejercitar y convivir (Lourdes Puebla Sánchez)
<b>La Magdalena Contreras</b>	Por un desarrollo social y urbano (José Romero Mendoza)	Agua caliente para todos (María de la Luz Romero Molina)	Talleres de arte en la Magdalena (Andrea Vázquez Segovia)	Explanada deportiva El Ocotal 2a. Etapa (Irene Zárate Millán)
<b>Miguel Hidalgo</b>	Reconocimiento declarado desierto	“Barranca Barrilaco”. Terminación de andadores (Marcela Gabriela Álvarez Mardones)	Celdas acuáticas para captar agua pluvial y repartirla por medio de canales por las áreas verdes (Maribel Bernal Del Fierro)	Reconocimiento declarado desierto
<b>Milpa Alta</b>	Reconocimiento declarado desierto	Reconocimiento declarado desierto	Reconocimiento declarado desierto	Techado plaza cívica (Ángel Federico Estrada López)
<b>Tláhuac</b>	Reconocimiento declarado desierto	Equipamiento de espacios públicos (Cristina Pacheco Hernández)	Reconocimiento declarado desierto	Gimnasio al aire libre infantil (María de Jesús Suárez Méndez)
<b>Tlalpan</b>	Skate Park Chicoacén (Ana Karen Landeros Hernández)	Captador de agua para toda la colonia Tepetlica el alto (Bertha Martínez Hernández)	Urbanizarte (Nayeli Martínez Salazar)	EdubilityMx: rodando ando (Naomi Herrera de la Cueva)
<b>Venustiano Carranza</b>	Reconocimiento declarado desierto	Huertos sustentables en la Colonia Álvaro Obregón (Martha Angélica Flores Cuevas)	Parque de bolsillo “La Curva” (Sergio Martínez Casanova)	El arte, el deporte y la cultura como medio para la prevención del delito (Victor Manuel Trejo Galán)
<b>Xochimilco</b>	Reconocimiento declarado desierto	Huertos en tu casa (Juan José Ángeles Guerrero)	Siembra de agua (Licet Yunuen Alvirde Becerril)	Construcción de la estructura del soporte del tronco del Sabino y reconstrucción del muro de su jardinera (Marco Cristóbal Sandoval Chávez)

Fuente: Elaboración propia con datos del IECM ([www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)) y de la Unidad de Transparencia del IECM.

Se hizo un rastreo rápido de los nombres de los ganadores, y los pertenecientes a Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y La Magdalena Contreras de las y los premiados de 2017 tienen o han tenido un vínculo laboral con sus administraciones delegacionales respectivas al momento de recibir el premio. Lo mismo Miguel Raúl González Muciño, quien fue colaborador del PRD en la V Legislatura de la ALDF, y Alejandro Reyes Jasso, de Iztacalco, que fue denunciado en 2013 por compra y coacción del voto para favorecer a una planilla de CC en su colonia. En tanto que Graciela Irene Vázquez Fabris, Víctor Isaac Verdi Chavero y Melchor Manuel Jarillo Yáñez fungían como coordinadores (los dos primeros) y miembro (el tercero) de comités ciudadanos delegacionales de Azcapotzalco e Iztapalapa al momento de recibir el premio. Además, se ha puesto en evidencia la cooptación de líderes vecinales para trabajos en las delegaciones<sup>57</sup>.

Con esta información se podría poner en evidencia la incidencia de las administraciones delegacionales, ahora alcaldías (específicamente en manos del PRD), y de la entonces ALDF en el PP, por ejemplo a través de las buenas prácticas. No obstante, como no es significativa la intromisión de manera generalizada, en beneficio de líderes de las colonias con el objetivo de que este partido se viera beneficiado electoralmente y poder ascender políticamente, no se puede tomar como un suceso generalizado y en su totalidad.

Finalmente, resulta complicado saber si las buenas prácticas han generado mayores índices de participación ciudadana *per se*. En líneas arriba se señaló que desde 2015 muchas de las alcaldías (excepto cuatro) sí mostraron una mejora en sus porcentajes participativos en las votaciones, pero esto debe ser producto de una combinación de factores en los que, probablemente, las buenas prácticas influyan. En general, mucha gente aún desconoce el presupuesto participativo y, más aún por ser más reciente, también este concurso.

## **5.6 Difusión, asambleas ciudadanas y participación**

La difusión y la convocatoria que se le haga al mecanismo es importante para que haya un conocimiento del mismo y que la ciudadanía tome la decisión de participar o no. Sin duda alguna, uno de los problemas más graves que tiene el PP de la Ciudad de México es que la gente no sabe que existe, y autoridades electorales capitalinas reconocen que esto es una de

---

<sup>57</sup>▣

Para más información sobre este tema consultar artículo: S/A (2013).

las grandes faltantes. Yuri Beltrán, al responder sobre qué modificaría del mecanismo (en la entrevista que sostuve con él), menciona en primer lugar a la difusión; en sus palabras es necesario “mucho más dinero para la difusión aun a costa de reducir el presupuesto participativo que se ejerce; cuando menos cinco años hacer eso y asegurarnos que toda la ciudadanía sepa”. (Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del IECM).

En esta investigación se aplicaron 71 cuestionarios a una muestra representativa de la ciudadanía capitalina de las 16 alcaldías para medir su conocimiento y participación en el PP. Se encuestó a 37 mujeres y 34 hombres, de un rango de edad de 18 a 76 años. El grupo etario que mayoritariamente accedió a responder los cuestionarios fue el de 21 a 30 años de edad.

**Cuadro 34. Total de cuestionarios aplicados a la ciudadanía capitalina por sexo**

Delegación/Alcaldía	Participación por sexo		
	Mujer	Hombre	Total
Álvaro Obregón	4	3	7
Azcapotzalco	2	1	3
Benito Juárez	4	0	4
Cuajimalpa de Morelos	2	2	4
Coyoacán	2	0	2
Cuauhtémoc	4	5	9
Gustavo A. Madero	2	3	5
Iztacalco	1	1	2
Iztapalapa	3	4	7
La Magdalena Contreras	1	1	2
Miguel Hidalgo	2	1	3
Milpa Alta	3	2	5
Tláhuac	3	2	5
Tlalpan	1	3	4
Venustiano Carranza	1	5	6
Xochimilco	2	1	3
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>71</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 35. Total de cuestionarios aplicados a la ciudadanía capitalina por rango de edad**

Rango de edad	Cantidad
18-20	12
21-30	31
31-40	16
41-50	4
51-60	5

61-70	2
71-80	1
<b>Total</b>	<b>71</b>

Fuente: Elaboración propia.

De las 71 personas encuestadas solo ocho conocen el presupuesto participativo (ver cuadro 36); si esto se extrapolara a la totalidad de la entidad, con base en estos resultados de la muestra representativa, se podría afirmar que únicamente uno de cada diez ciudadanos sabe sobre el mecanismo.

**Cuadro 36. Relación de resultados de los cuestionarios aplicados por delegación/alcaldía de la Ciudad de México**

Delegación/Alcaldía	¿Usted conoce el PP de la Ciudad de México?		¿Ha votado por proyectos de PP?		¿Ha propuesto proyectos de PP?	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Álvaro Obregón	0	7	0	0	0	0
Azcapotzalco	0	3	0	0	0	0
Benito Juárez	0	4	0	0	0	0
Cuajimalpa de Morelos	0	4	0	0	0	0
Coyoacán	0	2	0	0	0	0
Cuauhtémoc	1	8	1*	0	0	0
Gustavo A. Madero	0	5	0	0	0	0
Iztacalco	1	1	0	0	0	0
Iztapalapa	0	7	0	0	0	0
La Magdalena Contreras	0	2	0	0	0	0
Miguel Hidalgo	1	2	0	0	0	0
Milpa Alta	1	4	0	0	0	0
Tláhuac	1	4	1**	0	1***	0
Tlalpan	3	1	1*	0	0	0
Venustiano Carranza	0	6	0	0	0	0
Xochimilco	0	3	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>63</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Fuente: Elaboración propia.

\* Una vez.

\*\* Dos veces.

\*\*\* No especificó sobre qué trató su proyecto ni cuántas veces ha presentado proyectos.

Si además se reflexiona acerca de cuántas personas han votado por proyectos durante las consultas sobre PP, de las ocho que conocen del mecanismo únicamente tres lo han hecho, dos de ellas en una experiencia y una en dos ocasiones. Y, finalmente, solo uno de los 71 ciudadanos encuestados ha propuesto proyectos para ser votados. Esto demuestra el nivel de desconocimiento, el cual tiene consecuencias negativas también en los niveles de participación.

Por lo tanto, además de las otras condicionantes revisadas hasta ahora, el desconocimiento es un factor sustancial en los bajos índices participativos que ha registrado el PP desde 2011 a 2018, exceptuando las consultas de 2013 y 2016 por la concurrencia con la elección de

los CC y CP, y en las cuales han influido otros elementos para el llamado a votar. De hecho, durante el trabajo de campo de esta investigación algunas personas, una vez resuelto el cuestionario, preguntaron curiosamente “¿qué es el presupuesto participativo?”, solicitando mayor información sobre su funcionamiento y, luego de que detallaba las características generales, quienes preguntaron se mostraron entusiasmados por la posibilidad de mejorar sus comunidades. Incluso, hubo un encuestado que dejó un comentario en el cuestionario: “No participo porque desconocía esta acción, deberían hacer más promoción”.

Si a esto se suma la posibilidad de que la ciudadanía acuda a asambleas y foros para enterarse de los proyectos que se someten a consulta año con año, la ignorancia es mayor. En el cuadro 36 se señalan el total de asambleas y foros informativos por delegación/alcaldía y por experiencia de PP, exceptuando la de marzo de 2011. Esta información fue proporcionada por la Unidad de Transparencia del IECM, y en ella se detalla que en algunos datos las reuniones sirvieron para la preselección y la selección de proyectos, o para dar a conocer empate; es decir, que no fueron exclusivamente asambleas ciudadanas ni foros.

**Cuadro 37. Total de asambleas y foros informativos en materia de PP realizadas por delegación/alcaldía y por experiencia (2011-2018)**

Delegación/Alcaldía	PP de 2011*	PP de 2012	PP de 2013	PP de 2014	PP de 2015	PP de 2016	PP de 2017	PP de 2018	Total
Álvaro Obregón	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Azcapotzalco	64	0	1	1	4	0	78	7	155**
Benito Juárez	0	0	0	0	0	0	0	1	1**
Coyoacán	4	3	0	17	16	16	24	3	83**
Cuauhtémoc	0	0	0	0	0	3	2	1	6
Cuajimalpa de Morelos	0	0	0	0	0	0	4	0	4
Gustavo A. Madero	69	27	1	1	23	18	47	36	222
Iztacalco	0	0	0	0	1	0	4	1	6**
Iztapalapa	39	29	9	33	40	1	29	27	207
La Magdalena Contreras	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Miguel Hidalgo	0	0	0	0	97	97	61	15	15**
Milpa Alta	0	0	0	4	1	0	0	1	6**
Tláhuac	0	0	0	0	0	0	0	14	14**
Tlalpan	0	0	0	0	0	2	8	26	36**
Venustiano Carranza	0	0	0	1	0	0	53	1	55**
Xochimilco	25	0	0	0	0	0	57	9	9**
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>59</b>	<b>11</b>	<b>57</b>	<b>85</b>	<b>37</b>	<b>241</b>	<b>143</b>	<b>823</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Transparencia del IECM.

\*Se refiere a la consulta efectuada en noviembre de ese año; de la de marzo no hay información.

\*\* Azcapotzalco y Miguel Hidalgo; Milpa Alta y Tláhuac; Iztacalco y Venustiano Carranza; Xochimilco y Tlalpan; y, Coyoacán y Benito Juárez. En estos pares de delegaciones/alcaldías hay información compartida del total de asambleas y foros; esto es así porque la información fue procesada y proporcionada por la Unidad de Transparencia del IECM de esta manera.

Lo que debe ser destacado del cuadro es la disparidad en la celebración de reuniones ciudadanas entre las delegaciones/alcaldías. Así que es posible encontrar casos como el de Benito Juárez o la Magdalena Contreras, con una y dos asambleas/foros respectivamente; y otros como Gustavo A. Madero e Iztapalapa con 222 y 207, respectivamente. Al respecto, Benito Juárez, además de contar con los niveles más bajos de participación ciudadana en la votación de los proyectos, también es en la que menos se reúne su ciudadanía para dialogar en torno al PP. Sin embargo, esta correspondencia no es generalizada, pues Iztacalco que es donde más se vota el día de las jornadas consultivas, también registra muy pocas reuniones en lo que va de la existencia del mecanismo.

Ahora bien, de 2011 a 2018 la participación tampoco ha presentado una evolución con mejoras. El año en que menos asambleas y foros se efectuaron en 2013 (11), mientras que en 2017 se registró el mayor número (241). Tan solo para 2018 se efectuaron solamente 143, de las mil 812 colonias y pueblos originarios que estarían obligados a realizarlas, lo que corresponde a un 7.9%. Por si fuera poco, hubo alcaldías que ese año no celebraron ninguna asamblea ni foro: Cuauhtémoc y La Magdalena Contreras; por lo tanto, no se informó ni sobre los proyectos que habían sido aprobados y cuáles eran prioritarios para sus colonias. En seis alcaldías más (Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Milpa Alta y Venustiano Carranza) solo una colonia de cada una realizó reuniones.

Se supone que estos ejercicios democráticos sirven para la toma de decisiones conjunta. Si bien no es obligatoria su celebración (sujeta a sanción en caso de no realizarse), dentro de las responsabilidades los CC y CP se encuentra el convocar a dichas reuniones, por lo menos cada tres meses. En éstas la ciudadanía tendría la oportunidad de enterarse de qué se trata el mecanismo, cómo funciona, cuáles son los proyectos, quién(es) lo propone(n) y cuál es el que les conviene más. En esta dinámica la participación deliberativa estaría implícita, pues se dialogaría sobre todos estos temas y tomaría la palabra quien quisiera hacerlo. Pero, como se vio en el capítulo anterior, también la convocatoria a las asambleas ciudadanas por parte de los comités ciudadanos resulta poco o nada exitosa, porque la difusión es escasa (a través del pegado de propaganda) y la ciudadanía no asiste.

Por lo tanto, la deliberación no es una práctica que se promueva realmente desde el PP de la Ciudad de México, lo cual también es producto de la difusión tan pobre y del desconocimiento ciudadano. Y, sin lugar a dudas, esto tiene un efecto negativo en la participación ciudadana que se ve reflejado en los porcentajes de votantes en cada experiencia.

### 5.7 Voto electrónico y participación

La última condicionante del diseño institucional del PP que será contrastada con la participación ciudadana es el voto electrónico. Además de votar a través de las Mesas Receptoras de Opinión, la ciudadanía también puede emitir su opinión a través del Sistema Electrónico por Internet, y en el capítulo anterior fue explicada la forma en la que opera y la evolución que ha tenido en su funcionamiento.

Para ello se han incorporado cada vez más candados de seguridad al sistema, para brindar más certeza al procedimiento y hacer más confiable la elección a través de esta modalidad. El objetivo es que la ciudadanía confíe en esta modalidad y con ello incentivar la participación.

Como se mencionó, uno de estos candados fue la incorporación del pre-registro para la votación *on line* en la consulta sobre presupuesto participativo lo cual, a su vez, ha desincentivado la participación, porque implica que la ciudadanía deba invertir más tiempo para participar, cuando la finalidad de hacerlo por esta vía es votar desde cualquier sitio, y de una manera más rápida y eficiente, sin necesidad de trasladarse a la casilla de votación. Con el procedimiento actual, el votante debe tener presentes varias fechas si quiere participar por esta vía, y esto necesariamente tiene un impacto en los niveles de votación.

Si se compara la votación recibida en las MRO y el SEI los resultados son los siguientes:

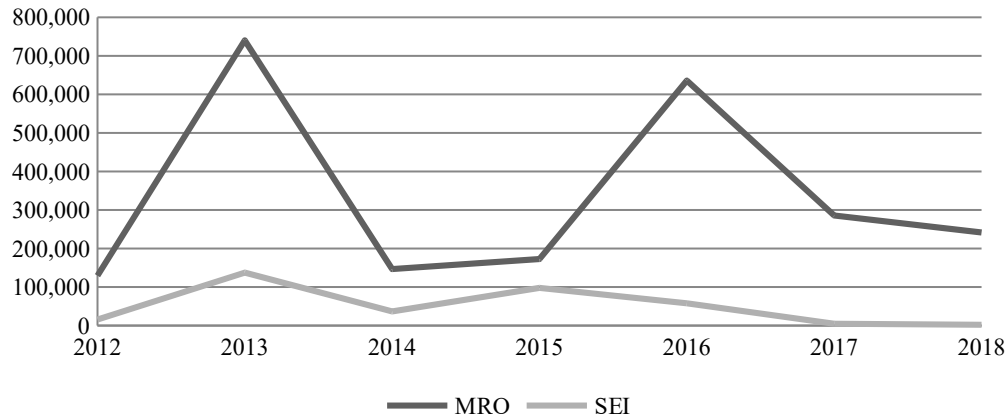
**Cuadro 38. Total de votación emitida por MRO y SEI en las experiencias con PP (2012-2018)**

Año de celebración de la consulta sobre PP	MRO	SEI
2012	129,382	15,513
2013	740,157	137,225
2014	146,441	36,604
2015	172,477	97,618

2016	635,762	57,656
2017	285,626	4,589
2018	241,539	1,841
<b>Total</b>	<b>2,351,384</b>	<b>351,046</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (2015), e Instituto Electoral de la Ciudad de México (2016-2018).

**Gráfica 6. Votación por MRO y SEI en las consultas sobre PP (2012-2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (2015), e Instituto Electoral de la Ciudad de México (2016-2018).

El resultado es que se han emitido un mayor número de opiniones de manera presencial que por la vía remota y, mientras esta primera va en ascenso la segunda decrece cada vez más. Es decir, la incorporación de Internet no ha mejorado los índices de participación ciudadana, como se tenía planeado. En la gráfica 6 es posible observar dos incrementos sobresalientes en la participación que, ya se dijo, están asociados más bien a la concurrencia de las elecciones de la consulta y de los CC y CP. Esto al menos se vuelve perceptible para la votación a través de las MRO, pero no para el voto recibido desde el SEI.

Con voto electrónico hubo también un alza de participación en 2013 pero, contrario a la votación presencial, para 2016 ya no es posible apreciar el incremento. De hecho, el voto por Internet ha ido “en picada”, registrando niveles cada vez más bajos de participación desde que se implementó. El pico que sobresale en la gráfica 6 con la modalidad electrónica corresponde a la concurrencia de 2013, pero ¿por qué no sucede lo mismo en 2016? Una posible respuesta a esta interrogante puede ser precisamente la incorporación del candado de seguridad del pre-registro para votar por esta modalidad.



Y tiene más sentido sostener esto cuando la consulta de 2018 registró la menor cantidad de votos que se han emitido electrónicamente: únicamente mil 841, cuando en 2013 se contabilizaron 137 mil 225 (la más alta registrada). Es verdad que esta modalidad de votación no ha generado el incentivo para que la ciudadanía participe; todo lo contrario, cada vez son menos las personas que deciden votar por esta vía. Además del pre-registro, es necesario reflexionar sobre qué otros factores han incidido para que el voto electrónico sea rechazado.

Una alternativa puede ser la misma inseguridad que genera en la ciudadanía utilizar la tecnología para la toma de decisiones, a pesar de los candados de seguridad que se tienen contemplados; o la propia brecha digital que genera el uso de las TIC para determinados sectores. Si se tienen presentes las desigualdades latentes entre las alcaldías y al interior de éstas, bien podría encontrarse una explicación.

**Cuadro 39. Total de votación recibida por el SEI de 2014 a 2018, por delegación\***

Delegación/Alcaldía	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Álvaro Obregón	1,066	2,183	4,635	178	127	<b>8,189</b>
Azcapotzalco	683	1,387	2,362	94	138	<b>4,664</b>
Benito Juárez	874	778	1,128	69	72	<b>2,921</b>
Coyoacán	1,341	6,190	2,883	179	115	<b>10,708</b>
Cuajimalpa de Morelos	377	700	825	64	33	<b>1,999</b>
Cuauhtémoc	2,514	1,688	5,070	126	97	<b>9,495</b>
Gustavo A. Madero	5,581	17,262	8,675	559	267	<b>32,344</b>
Iztacalco	2,846	14,771	3,512	217	98	<b>21,444</b>
Iztapalapa	3,861	32,625	17,067	1,993	323	<b>55,869</b>
La Magdalena Contreras	475	639	1,196	69	67	<b>2,446</b>
Miguel Hidalgo	327	951	1,915	90	79	<b>3,362</b>
Milpa Alta	1,287	735	178	33	25	<b>2,258</b>
Tláhuac	1,146	3,856	518	105	59	<b>5,684</b>
Tlalpan	1,132	2,318	2,134	169	221	<b>5,974</b>
Venustiano Carranza	12,924	10,651	4,851	534	79	<b>29,039</b>
Xochimilco	611	1,482	1,458	110	57	<b>3,718</b>

Fuente: Elaboración propia con de las estadísticas de participación de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo de 2014 a 2018, del Instituto Electoral del Distrito Federal/Ciudad de México.

\*Los resultados de las votaciones por SEI de las consultas de 2012 y 2013 no están disponibles.

Las alcaldías con los IDS más altos son Benito Juárez y Miguel Hidalgo, pero no son éstas las que han usado el SEI en mayor proporción. Más bien, en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza, cuyos índices de desarrollo social se ubican en bajo, para la primera y medio para las otras dos, son en las que la ciudadanía ha votado más con esta modalidad. Por lo tanto, se podría descartar que la brecha digital sea un verdadero obstáculo para la

participación en el PP, pues la Ciudad de México, a pesar de caracterizarse por estas desigualdades, cuenta con uno de los mayores porcentajes de población promedio que tiene acceso a Internet, solo por debajo del Estado de México.

Lo que es un hecho es que el uso de la tecnología no ha contribuido a mejorar los niveles de participación en el presupuesto participativo. Después de todo, el voto electrónico tiene otras finalidades para el mecanismo:

“Una es hacernos [a las autoridades electorales] más eficientes esto es, más rápidos, más baratos y más precisos en el escrutinio de las opiniones en este caso o de los votos en las elecciones, y la otra también es acercar las votaciones a la gente. En la Ciudad de México puedes votar para el PP desde tu sala y eso es una enorme ventaja en términos de facilidad; pienso en una persona para la que desplazarse al centro de su colonia quizá le fuera difícil o quizá le tomara tiempo que no quiera invertir, entonces votar desde la sala de tu casa creo que es interesante”. (Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del IECM).

Por éstas y otras razones, se seguirá recurriendo a la votación electrónica en el presupuesto participativo, a pesar de que no sea tan favorable para la participación ciudadana.

## **5.8 Explicación del comportamiento de la participación ciudadana del presupuesto participativo de la Ciudad de México**

Una vez que se han revisado las variables y contrastado con los porcentajes de participación ciudadana a través del análisis longitudinal por alcaldía, corresponde responder a la pregunta de esta investigación: ¿cómo inciden los actores coadyuvantes, el diseño institucional y el contexto político en la configuración de la participación ciudadana del presupuesto participativo en la Ciudad de México? Hay que recordar que la participación ciudadana presenta dos grandes escenarios.

Uno son las votaciones generales que registran las alcaldías y que no llega al 10% en las dos experiencias efectuadas en 2011, y en las de 2012, 2014, 2015, 2017 y 2018. En ésta, los rubros de participación van de menos del 1% (en Benito Juárez) a un 9.54% en un solo caso (la votación de 2017 en Iztacalco). Estos porcentajes se encuentran dentro del nivel de “normalidad” de la participación ciudadana en mecanismos de innovación democrática y democracia directa.

El otro son las votaciones de 2013 y 2016, en las que los porcentajes rebasan en su mayoría los 10 puntos porcentuales (salvo por los casos de Benito Juárez, Cuauhtémoc y Tláhuac), mismos que son excepcionales para la participación ciudadana que normalmente registran en este tipo de mecanismos.

En esta investigación se han identificado dos condicionantes principales y una transversal que explican estos dos grandes escenarios en la participación ciudadana. La primera corresponde a una condicionante del diseño institucional, y es la debilidad en la convocatoria y en la difusión del presupuesto participativo, lo que da como resultado un desconocimiento abrumador del mismo por parte de la ciudadanía capitalina. Sin duda, se vuelve necesario cambiar el modelo de promoción del PP para que toda la población lo ubique. Aquí se dijo que uno de cada 10 ciudadanos conoce el mecanismo, y de quienes saben de él pocos menos toman la decisión de participar, ya sea votando, proponiendo proyectos o acudiendo a asambleas.

La otra condicionante, que es transversal y que explica el segundo escenario de la participación, es la concurrencia con la elección de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos. Si en 2013 y 2016 la votación en casi todas las demarcaciones ha llegado hasta niveles máximos de 16.94 puntos porcentuales (en Iztacalco) es porque se eligen también estas figuras representativas a nivel colonia y con ello se ha comprobado que aparecen prácticas clientelares para conseguir votos en favor de ciertas fórmulas.

A pesar de que estas condicionantes son las primordiales en esta explicación, hay otras que también inciden en el comportamiento de la participación ciudadana, como los niveles de desigualdad social en la entidad, la participación de la sociedad civil, la generación de concursos como las buenas prácticas y, más aún, la ejecución y conclusión de los proyectos ganadores.

A continuación se detallan los principales hallazgos de la investigación, y que complementan lo anteriormente dicho:

- Los comités ciudadanos (y sus precedentes) han sido, en general, figuras colaboradoras para favorecer electoralmente al partido político en el poder, pero el presupuesto participativo no es un mecanismo que genere este efecto, ni mucho

menos que legitime las decisiones del gobierno (a pesar del control que desde arriba se tiene de éste). No funge como una herramienta directa para reclutar y hacer campaña. De ahí la fortaleza del PP de la Ciudad de México (y que no se pretenda su desaparición sino su rediseño). A pesar de las intenciones partidarias en el diseño institucional del mecanismo, éste no incrementó el número de votantes del PRD (su promotor). Esto se refleja en el hecho de que a siete años de experiencias con PP se han desarrollado tres procesos electorales en la entidad, de los cuales el PRD ganó con buenos números el de 2012. Pero en los de 2015, y sobre todo en 2018, sería Morena quien triunfaría.

Es decir, en las delegaciones/alcaldías donde ha tenido que alternarse con otras fuerzas políticas como el PRI, el PAN, MC y Morena es donde la participación promedio en el PP ha sido de media a alta y, actualmente (2018-2021), el PRD solo gobierna en dos (Coyoacán y Venustiano Carranza); y en ambas los porcentajes participativos altos. En este sentido, no hay diferencias estadísticamente significativas entre las demarcaciones gobernadas por la oposición y las del partido promotor del PP.

- Indudablemente, la elección de las figuras de representación es una condición necesaria para explicar la participación ciudadana del presupuesto participativo en la entidad, en la que el número de personas que acude a votar por los CC y CP también lo hacen por el PP, pero teniendo como incentivo la renovación de éstas. Además, en las elecciones concurrentes se hace latente el desarrollo de prácticas clientelares que no están presentes durante las consultas sobre presupuesto participativo, por eso en ellas la participación ciudadana es mucho más elevada.
- Otro aspecto que sirve para sostener que el PP no ha favorecido al PRD es que el involucramiento de las OC no sirvió de correa de transmisión de las prácticas clientelares con la formulación de proyectos que lo favorecieran durante la elección de los CC y CP. Además, esto debió verse contrarrestado con la participación de la sociedad civil en la observación de la dinámica del mecanismo, lo que permitió una mayor vigilancia sobre éste y limitó la proliferación de estas prácticas.

Igualmente, la participación directa de la sociedad civil (tanto por medio de la formulación de proyectos como de la observación del PP), las buenas prácticas y el

cumplimiento de la ejecución de los proyectos ganadores, por medio de la creación de Observatorio Ciudadano, son elementos que, en conjunto o por separado, generaron que la participación fuera en aumento en la mayoría de las alcaldías, ya que desde 2015 comenzaron a elevarse los niveles participativos de casi todas las demarcaciones, siendo que ese año emergieron todos estos.

Igualmente, se concluyó que el capital social más fortalecido no necesariamente implica una mayor participación. Los ejemplos que contribuyeron a esta aseveración son Cuauhtémoc, que a pesar de tener un gran número de OC tiene un nivel bajo de participación y la Magdalena Contreras, que con cuatro organizaciones ciudadanas contempla un porcentaje participativo alto.

- A pesar de que con las buenas prácticas hay indicios del vínculo entre el PRD y promotores de proyectos de PP, no se puede sostener que este planteamiento sea predominante y generalizado, ya que los casos son contados. Sin embargo, sí existe evidencia en que desde la incorporación de este concurso hay un incremento de los porcentajes de participación en la mayoría de las alcaldías.
- En el capítulo se dijo también que de 2015 en adelante la participación se incrementó en casi todas las delegaciones/alcaldías (con excepción de cuatro), pasando de un 2% promedio en la mayoría, a un 3% sostenido hasta 2018; además de los elementos identificados, el alza también se puede atribuir a un mayor, pero aún deficiente, conocimiento ciudadano sobre el mecanismo respecto de las primeras experiencias.
- Considerando el promedio de participación registrado por cada delegación/alcaldía en el PP, y que aquella única que ha mantenido un IDS alto (Benito Juárez) es la que menos participa, mientras que la que ha mantenido uno muy bajo (Milpa Alta) está entre las que más participa, entonces sí se cumple la premisa de que a mayor desigualdad socioeconómica mayor será la aceptación y la participación en el mecanismo por parte de la ciudadanía. Por el contrario, cuando la desigualdad parece inexistente, la participación es prácticamente imperceptible. Por eso es que los sectores populares dedican más tiempo e interés en el presupuesto participativo para abonar a un mejor nivel de vida y por ende su participación llega a ser más alta; en tanto que los sectores medios y altos participan menos porque ya tienen

garantizados los servicios básicos que se pueden ofrecer con proyectos de PP en sus comunidades.

- La alcaldía menos participativa, y que ha mantenido un IDS alto, es Benito Juárez. Esto puede ser explicado por diferentes factores como la falta de necesidad de votar por proyectos de infraestructura, equipamiento y seguridad, pues las colonias que la componen son de estratos poblacionales altos sobre todo, lo que implica que tienen satisfechos estos servicios. O porque al ser una demarcación panista, no le interesa legitimar con participación un mecanismo incentivado el PRD.
- En esta investigación se pone en entredicho la premisa de que una mayor cantidad de recursos puede generar proyectos que mejoren las condiciones de las comunidades de los participantes y que esto, a su vez, traiga consigo una mayor participación ciudadana. Aquí quedó demostrado que la cantidad de presupuesto no genera mejores niveles de participación. Además, a pesar de contar con un mejor recurso tampoco se posibilita en automático el mejorar las condiciones de vida de los participantes; aunque sí hay evidencia de que una buena participación ciudadana y una buena ejecución y conclusión de los proyectos mejoran los niveles de desarrollo social de una demarcación, como Álvaro Obregón.
- La deliberación no es una práctica que se promueva realmente desde el presupuesto participativo de la Ciudad de México, lo cual también es producto de la difusión tan pobre y del desconocimiento ciudadano. Y, sin lugar a dudas, esto tiene un efecto negativo en la participación ciudadana que se ve reflejado en los porcentajes de votantes en cada experiencia.
- Como se esperaba, el voto electrónico no ha generado el incentivo para que la ciudadanía participe; todo lo contrario, cada vez son menos las personas que deciden votar por esta vía porque el sistema no permite la agilización de la votación por este medio, sino que cada vez es más complejo.
- Si bien es cierto que el que el PP de la Ciudad de México esté respaldado por la ley le ha permitido permanecer activo desde 2011 a 2018, también lo es que con el cambio de partido político en la jefatura de gobierno de la entidad (y que es el mismo que cuenta con una mayoría en el congreso: Morena) se ha interrumpido esta secuencia, pues para 2019 se suspendió su realización en las fechas establecidas

legalmente. Por lo tanto, aunque esté especificado en la legislación, el presupuesto participativo sí responderá a la coyuntura política y será objeto de modificaciones cuando no convenga ya a los intereses del partido político en el poder.

- Lo anterior tiene relación también con el vínculo existente entre el PP y los CC y CP, no solo porque se han presentado concurrencias en las votaciones de uno y otros, sino porque estas figuras de representación están muy involucradas en el mecanismo, desde la propuesta de los proyectos que se someten a consulta, hasta en la convocatoria a las asambleas ciudadanas sobre este tema e, incluso, en la propuesta de la ciudadanía que quiera participar en la contraloría ciudadana para supervisar la ejecución de proyectos. Si este vínculo permanece, el mecanismo seguirá siendo visto como un recurso que beneficia a determinados grupos políticos y no como un verdadero canal de empoderamiento con un gran potencial para fortalecer la democracia.

Dicho esto, resta señalar que la hipótesis propuesta sí se cumple. Por un lado, efectivamente, el diseño institucional y el contexto político influyen configurando la participación ciudadana, ya que debilidad de la difusión del mecanismo es una de las principales problemáticas para su conocimiento ciudadano y esto, en conjunto, genera una participación ciudadana baja. Asimismo, los niveles de desigualdad social en la entidad y la participación de la sociedad civil, que son condicionantes propias del contexto, también interfieren en la participación. Pero, por otro lado, quedó corroborado que es la actuación de los actores coadyuvantes del mecanismo lo que pesan sobremanera en la participación que, cuando presenta la concurrencia con la elección de los CC y CP es cuando aumenta los niveles participativos; en tanto que en el resto de las experiencias denota porcentajes bajos.

## Conclusiones

El análisis sobre el presupuesto participativo de la Ciudad de México, respecto al comportamiento de la participación ciudadana, arrojó luz a los estudios sobre el diseño institucional de este tipo de mecanismos de innovación democrática. Haber dirigido la investigación desde un estudio de caso (que implicó una revisión a profundidad de la información), permitió llegar a planteamientos importantes y contrastar las conclusiones a las que arribaron otros estudios (sobre todo de análisis comparado), para los que el diseño institucional también es central.

En este sentido, quedó comprobado que la observación del PP desde la ingeniería institucional permitió un análisis de la participación ciudadana a partir de reglas operativas definidas por la ley, pero también al margen de ésta. Cuestión que quizá no hubiera sido resuelta si se hubiera hecho el análisis desde la cultura política. Tanto las condicionantes contextuales como las del diseño institucional se obtuvieron de la literatura especializada en la ingeniería institucional de la innovación democrática; en tanto que quedó demostrado que los actores que intervienen directamente coadyuvando el desarrollo del presupuesto participativo tienen un papel esencial dentro de la participación ciudadana.

La importancia de los presupuestos participativos es desempeñarse como instrumentos de la participación ciudadana en el proceso presupuestario a partir de la definición ciudadana del uso de los recursos públicos. Y también implicaría una relación de diálogo entre Estado y sociedad, para el desarrollo de una retroalimentación de la experiencia de la ciudadanía, en el supuesto de que ésta es la mejor conocedora de las realidades ligadas a su vida cotidiana (Ayala y Hernández, 2014).

Por lo tanto, el estudio en torno a la participación ciudadana es un elemento central del PP, pues es la razón de la existencia misma del mecanismo. Es a través de ésta que la ciudadanía puede involucrarse de manera directa e indirecta en acciones públicas. El cómo es que la ciudadanía ha obtenido mayor inclusión en la esfera pública es explicado aquí por la crisis de representación, entendida como la incapacidad de la democracia representativa de cubrir todas las demandas e intereses sociales.



Pero, para ponerlo en términos de la teoría sistémica, ¿el PP de la Ciudad de México está convirtiendo realmente *inputs* en *outputs*? Si la respuesta fuera afirmativa entonces sí se estaría contrarrestando la crisis de representación, pero como las demandas ciudadanas (los *inputs*) son subsumidas a cinco rubros en los que posiblemente no se atiendan todas las necesidades de la ciudadanía, entonces la tendencia es más bien negativa; eso por un lado. Por el otro, se dijo que dichos proyectos no son ejecutados en su totalidad, de manera que no se convierten en *outputs*; y, finalmente, aquellos proyectos que resultan ganadores no necesariamente están siendo la respuesta a las demandas ciudadanas porque no se está evaluando el impacto de su ejecución, como ocurriría generalmente con las políticas públicas.

Lo anterior queda evidenciado, en parte, con el caso de Milpa Alta que, a pesar de ser la alcaldía cuyas colonias son las que reciben más dinero anualmente, sus proyectos no parecen incidir directamente con la mejoría de sus entornos habitacionales para proveer servicios básicos, como red hidráulica, encarpetado, etcétera. Aun cuando se supone que los proyectos no son responsabilidad del gobierno, sino de la ciudadanía que es la que los propone y vota.

Por eso es que los proyectos resultantes del PP muchas veces no tienen la sintonía de una política pública, pues los rubros o temáticas desde las que éstos se pueden formular ya vienen dadas por la ley. Es decir, si la apertura a la participación ciudadana se diera en un verdadero diálogo entre las autoridades y la ciudadanía, en donde esta segunda sí pudiera tomar decisiones sobre el tipo de política que se necesita para determinada comunidad, entonces sería factible hablar de incidencia ciudadana en los asuntos públicos.

Pero también se dijo aquí que el hecho de que los rubros de los proyectos más votados sean infraestructura urbana, obras y servicios y prevención del delito puede corresponder a la posibilidad de satisfacer algunas de las necesidades básicas de las colonias. Aun así, se vuelve necesario ampliar esa gama de temas y que la ciudadanía también pueda participar en la propuesta de nuevas y novedosas temáticas, ya que no han mejorado los indicadores bajos de desarrollo social de casos como el de Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco y la propia Milpa Alta.

Por el contrario, como se vio en la investigación, el PP pudo haber contribuido a optimizar las condiciones de colonias de algunas alcaldías como Iztacalco, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza, mismas que en el periodo de estudio han mejorado sus índices de desarrollo social y han registrado porcentajes de participación por encima de la media; aunque también podría ser atribuido a otros factores.

El hecho de que el presupuesto participativo se haya implementado a nivel entidad, en las 16 delegaciones/alcaldías de la Ciudad de México, representó una gran ventaja para el mecanismo mismo, porque el ámbito local (y específicamente la ciudad capital) resulta el más propicio por ser el escenario en el que también se hizo manifiesta la transición a la democracia del país. A pesar de esta ventaja, en buena medida el gobierno de la entidad lo impulsó por una creciente necesidad de controlar el dinero destinado a gasto social, con la intención de bloquearlo a las delegaciones para que éstas controlaran lo menos posible a los CC.

La aparición del PP en la Ciudad de México tuvo un claro impulso “desde arriba”, y a pesar del control del gobierno sobre el mecanismo en un inicio, las adecuaciones legales y no legales (que aquí se identificaron en cinco temas) que vinieron subsecuentemente sí generaron mejoras en el mecanismo: la incorporación de la sociedad civil, la creación del Observatorio Ciudadano sobre PP y de las contralorías; la incorporación de la Auditoría Superior y la Secretaría de Finanzas para el seguimiento de la ejecución de los proyectos; las buenas prácticas. Por eso se argumenta que este diseño institucional del PP se fue ajustando con el propósito de fortalecerlo y hacerlo más eficaz y eficiente; aunque no lo suficiente como para quedar subsumido por las prácticas clientelares de los actores coadyuvantes, que influyen sobremanera en la participación ciudadana.

El presupuesto participativo supone que la ciudadanía contribuya, de manera voluntaria, directa o indirectamente, en la toma de decisiones del gasto público, a través de reuniones constantes con autoridades gubernamentales. Pero esto no se está generando abiertamente en el PP de la Ciudad de México. En el mecanismo capitalino sigue siendo una asignatura pendiente la promoción de actitudes democráticas que busquen reducir la brecha entre gobernados y gobernantes, y que impactan más en la arena política (Montambeault, 2012; Cunill, 1991) a partir del desarrollo de la colectividad.

Otro ideal del presupuesto participativo es que promueva una mayor transparencia en el gasto y el empoderamiento de la ciudadanía para coadyuvar, de alguna manera, en el desmantelamiento o neutralización del clientelismo (Valverde, Gutiérrez y García, 2013; Auxiliadora, 2011; Hernández y Fernández, 2013; Blanco, 2002). En este sentido, la labor de controlar y vigilar el mecanismo no ha sido ya una tarea exclusiva del gobierno y las autoridades competentes en el PP de la Ciudad de México, sino que también han sido impulsados y examinados “desde abajo”. Aquí hay una gran aportación de la sociedad civil, que fue incorporada legalmente al mecanismo y que desde 2015 ha buscado dar mayor certidumbre al PP, y esto también pudo haber contribuido en los incrementos (quizá pequeños pero notables) de la participación ciudadana, por medio de la dictaminación de los proyectos y en la observación de todas las etapas que componen el mecanismo.

Es decir, el presupuesto participativo de la Ciudad de México se fue ampliando, dando como resultado algunas modificaciones que sí han permitido concebirlo como un mecanismo de control social, a partir de la rendición de cuentas (*accountability*) y la transparencia, a través de la implementación de elementos de vigilancia y monitoreo sobre el desempeño del mecanismo por parte de la sociedad (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007; Wampler, 2004); en este caso, con la incorporación de OC.

Es así como en este mecanismo sí se nota una confluencia de los términos gobernanza y rendición de cuentas, especialmente desde que hubo una apertura a la participación de más actores no gubernamentales que, si bien no toman decisiones sobre el porcentaje de presupuesto asignado o los rubros en los que se generan los proyectos, sí lo hacen en la validación de dichos proyectos y en la ejecución de los mismos. Y, con ello, se ha trastocado desde el ámbito social al poder público y la administración de las alcaldías (Gurza e Isunza, 2010; Francés, García y Santacreu, 2007).

Además, esta investigación arribó a un hallazgo significativo porque permitió concluir que el PP de la Ciudad de México no ha generado el desarrollo de prácticas clientelares como tal (que es un planteamiento al que llega Tejera [2015]) para favorecer a un grupo político. Sin embargo, el comportamiento de su participación sí se ve influido tanto por las condicionantes de contexto como de diseño institucional, pero sobre todo por la actuación

de los actores coadyuvantes del mecanismo que sí generan redes clientelares y que tienen una implicación directa en los niveles participativos del PP.

O sea que no implica la acumulación de poder (algo que destaca Mascareño [2009]) aunque quizá su implementación sí es vulnerable a prácticas de corrupción (como sostuvo en su momento Goldfrank [2011] al analizar otros casos latinoamericanos) por su vínculo con las figuras representativas a nivel colonia (los CC), y que sí tienen una influencia predominante en la participación ciudadana.

Si bien Goldfrank (2006) demostró que el PT en Porto Alegre implementó el PP con el propósito de fortalecerse políticamente dentro y fuera de la región, buscando su permanencia en el gobierno, a través del establecimiento de puntos de apoyo en asociaciones barriales, en la Ciudad de México no ocurrió así. Las figuras de representación a nivel colonia ya estaban establecidas cuando se incorporó el PP, por eso es que el control que el gobierno tuvo sobre éstas no necesariamente se extrapoló al mecanismo, y por eso el PP no favoreció electoralmente al PRD, que fue quien incentivó el mecanismo.

De esta manera, el PP no funge como una herramienta directa para reclutar y hacer campaña. De ahí su fortaleza y el hecho de que con el cambio de partido en el gobierno en manos de Morena no se pretenda su desaparición sino su rediseño institucional. En términos generales, a pesar de las intenciones partidarias en el diseño institucional del mecanismo, éste no incrementó el número de votantes del PRD.

No obstante, quizá el componente político sí impacte directamente en la participación ciudadana en el mecanismo. No de manera generalizada ni predominante, pero fue posible identificar una alcaldía en la que el porcentaje participativo es el más bajo de toda la entidad, y ésta ha mantenido un IDS alto, siendo la única en esta situación. Me estoy refiriendo a Benito Juárez que, a diferencia de las otras demarcaciones ha sido gobernada exclusivamente por el PAN en el periodo estudiado. Por eso se argumenta que este factor puede ser relevante en la explicación de su baja participación, además de sus habitantes no encuentren ninguna motivación para votar por este tipo de proyectos.

Otro hallazgo significativo de la investigación es que este estudio de caso permitió comprobar que la mayor cantidad de recursos no influye en una mayor participación

ciudadana. De hecho, una mayor cantidad de dinero para las colonias sí puede influir en el tipo de proyectos que se proponen y votan, pero no necesariamente para la mejora de las condiciones de las comunidades (como ocurre en Milpa Alta), ni para optimar el nivel participativo, pero sí en la generación de proyectos mucho más complejos que, a su vez, cuesta más trabajo ejecutar.

Todo lo contrario, cuando hay buenos proyectos pero, sobre todo, son ejecutados y concluidos (a pesar de la cantidad tan baja de recursos, como en Álvaro Obregón), sí se genera una mayor participación ciudadana y, por consiguiente, también se pueden mejorar las condiciones de las comunidades y colonias, como ocurre en Álvaro Obregón, o Venustiano Carranza e Iztacalco.

Otra de las características identificadas y propuestas en esta investigación sobre la innovación democrática tiene que ver con el giro deliberativo que este tipo de mecanismos le imprimen a la participación ciudadana. El de la Ciudad de México no es un PP que aliente la deliberación, pues ni la legislación ni la convocatoria la promueven, pero tampoco la excluye totalmente, pues en las asambleas y otro poco más en los foros, esta práctica debería verse implícita. Si no se logra es porque no ha habido la voluntad de impulsarla de manera abierta. Por lo tanto, la deliberación sigue siendo un elemento característico de este tipo de mecanismos.

Desde su nacimiento, en la Ciudad de México probablemente podría haberse desarrollado más la práctica deliberativa, a pesar de que el diseño del PP se remite sobre todo a una consulta; pero como esta herramienta no estuvo contemplada en la LPCDF, ni tampoco en la convocatoria, entonces se argumenta un mayor desconocimiento ciudadano sobre ésta. Por eso es necesario igualmente que el rediseño del PP demande un mayor involucramiento ciudadano para llevar su participación más allá de votar, y que promueva espacios deliberativos, en los que informarse, organizarse y cooperar sean tareas cívicas primordiales.

Un aspecto más que fue revisado es el uso político de la tecnología desde el mecanismo y su clara manifestación es el voto electrónico, que es una herramienta de gran utilidad para las administraciones electorales, porque genera eficiencia y eficacia a los procesos electorales y, por supuesto, también a mecanismos de innovación democrática como el PP.

A pesar de que la participación ciudadana a través del SEI va en descenso, no se contempla su eliminación pues es contributivo de la logística del proceso participativo, y los candados que le han sido incorporados lo hacen más seguro y confiable para las y los votantes. De este modo, se puede perder en porcentajes de participación, pero se gana en confiabilidad, certeza, eficacia y eficiencia. Por lo que la idea de mantenerlo resulta una excelente decisión por parte de IECM.

La lógica de su desarrollo es que “se pierde en cantidad, pero se gana en calidad de la elección” (Hernández, 2019). De ahí que el voto electrónico siga siendo un elemento importante del diseño institucional del PP de la Ciudad de México. El consejero electoral Yuri Beltrán complementa señalando que: “[...] este año [2019] vamos a generar [aprobar] la partida más importante para voto por Internet [...], un poco tratando ya de migrar a este sistema [...], casi nos queremos despedir de las boletas.” (Fragmento de entrevista a Yuri Beltrán, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del IECM).

Un elemento más que fue revisado y que es muy importante para el mecanismo es el concurso de los proyectos ganadores novedosos a través de las buenas prácticas, porque los incentivos son esenciales para generar una mayor participación y permanencia del PP. Más que pensar en las sanciones, Montecinos (2019) argumenta que hay que poner atención a aquello que motiva a las personas a participar. Por eso las buenas prácticas son elementos del presupuesto participativo que deben permanecer y evitar que se perturben de los posibles ambientes de corrupción que giran en torno al mecanismo y, en este caso y sobre todo, a los CC.

Otro hallazgo importante a partir de este estudio es referente a la condicionante de la regulación legal del mecanismo. Y es que aquí se comprueba que el hecho de que el PP se encontrara regulado por la LPCDF no garantizó que éste no fuera afectado por la coyuntura política o la decisión del gobierno en turno. Es decir, con el cambio de partido político en la jefatura de gobierno (y que es el mismo que cuenta con una mayoría en el congreso: Morena) se ha interrumpido la implementación constante que se tenía desde 2011 a 2018, pues ya no se efectuó en las fechas establecidas por ley en 2019 debido a que se esperará la aprobación de la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCM).

En suma, el principal resultado que arrojó la investigación es que las condicionantes principales que explican el comportamiento de la participación ciudadana son, por un lado, la debilidad en la convocatoria y en la difusión del presupuesto participativo, lo que da como resultado un desconocimiento ciudadano. Por otro lado, otras variables que también configuran dicha participación son los niveles de desigualdad social en la entidad, la participación de la sociedad civil, la generación de concursos como las buenas prácticas y, más aún, la ejecución y conclusión de los proyectos ganadores. Sin embargo, quedó comprobando que los actores coadyuvantes, con todo y sus prácticas clientelares preexistentes, sí tienen un impacto importante, expresado también en la concurrencia con la elección de los CC y CP.

En general, la participación ciudadana en esta tesis se midió a partir de la cantidad de votos obtenidos de cada delegación/alcaldía por año, en lo que va del presupuesto participativo, porque el propósito fue analizar el comportamiento de la toma de decisiones desde este mecanismo y ello fue posible materializarlo con el sufragio. Sin embargo, la participación va más allá de solo votar, por eso la revisión del involucramiento ciudadano en las asambleas, o en la propuesta de proyectos, o desde la sociedad civil, también fue fundamental.

En este sentido, la participación conlleva características de información y, en la innovación democrática debería existir también un proceso de deliberación explícito, por medio del diálogo y el debate sobre las necesidades de cada colonia y los proyectos propuestos, de manera abierta e igualitaria. Ésta es la propuesta de esta investigación, porque es el espíritu de la democracia participativa en la que se enmarca el PP, y en la que aún falta mucho camino por recorrer.

Y es en este punto donde se confirma que la apertura de un espacio de participación no implica automáticamente la influencia en la toma de decisión pública o que se logre la participación deseada por parte de la ciudadanía. Pero, para evitar que un PP como el de la Ciudad de México sea visto como un mero ‘intento decorativo’ (como sugiere Montes de Oca, 2014), es preciso motivar la mejora del mecanismo a partir de su rediseño institucional, para que lo que no funciona sea suprimido y se hagan adecuaciones que permitan la apertura real de la participación ciudadana.

Y, como se vio, a pesar de los inconvenientes del mecanismo, también representa la posibilidad de abrir más canales de participación, de rendición de cuentas y del involucramiento de actores no sociales en los asuntos públicos y, por eso, debe tenerse como un instrumento capaz de subsistir en el tiempo; por ello es que se materializó su rediseño por parte del gobierno de la Ciudad, actualmente en manos de Morena. Porque pareciera que con el PP de la Ciudad de México sí se ha generado un aumento de los canales participativos (Schneider y Welp, 2015), y al 2019 sí se ha anunciado una mayor proliferación de éstos en la capital del país, como la revocación del mandato; aunque es difícil saber a ciencia cierta si esto corresponde al desarrollo del presupuesto participativo.

Es más factible y favorable para las democracias que existan este tipo de mecanismos a que no existan, porque sí inciden en la educación cívica. Los resultados de una baja participación, sin duda, van ligados al desconocimiento ciudadano sobre el presupuesto participativo, pero como sostiene Reniu (2016) sus resultados serán perceptibles en el mediano y largo plazo, por lo que al PP aún le queda una larga vida y una mayor posibilidad de que la ciudadanía participe y aprenda a tomar decisiones que vayan más allá de sus intereses personales. La difusión debemos hacerla todas y todos, porque empodera a la ciudadanía. Si este objetivo no se ha logrado y no se ha generado más participación es porque el mecanismo sigue siendo inexistente para muchas personas. Además, debe tenerse en cuenta que el PP representa un proceso gradual, en el que primero tiene que lograrse la promoción de la participación y después fomentar el empoderamiento ciudadano para la exigencia de rendición de cuentas.

Para cerrar, es preciso señalar que la conclusión de esta investigación doctoral se enmarca en un proceso de coyuntura política relevante porque el 12 de agosto de 2019 el Congreso de la Ciudad de México aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la entidad, quedando abrogada con ello la del Distrito Federal. Este nuevo marco legal representa el fin de un ciclo de un diseño institucional y la apertura de otro que debe ser analizado en esta investigación, por lo menos en sus proyecciones a futuro y en los posibles retos que pueda traer para la participación ciudadana en materia de presupuesto participativo.

El nuevo marco legal, que se empata con lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México (en su Título Cuarto, Capítulo II), encuadra al PP dentro del grupo de



mecanismos de democracia participativa, junto con colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas y la coordinadora de participación comunitaria (Art. 7, A, LPCCM)<sup>58</sup>. En términos generales, el nuevo proceso del presupuesto participativo será el siguiente:

El IECM emitirá la convocatoria; posteriormente se celebrarán asambleas de diagnóstico y deliberación en cada unidad territorial para realizar un análisis comunitario de las necesidades y problemáticas de cada una. Después se realizará el registro de proyectos, en el cual podrán participar todos los habitantes de la entidad, sin distinción de edad. Luego vendrá la validación técnica de los proyectos y se realizará la consulta. Una vez determinados los ganadores se celebrarán asambleas de información y selección, en las cuales éstos se darán a conocer y se conformarán los comités de ejecución y de vigilancia. Subsecuentemente se deberán ejecutar dichos proyectos y, finalmente, se llevarán a cabo asambleas de evaluación y rendición de cuentas, a través de las cuales se darán a conocer los informes sobre el avance de las obras y la ejecución del gasto.

Como se ve, se van a celebrar más asambleas, que es precisamente lo que se esperaba del rediseño, pues de efectuarse pueden llegar a incentivar más la deliberación y fortalecer la participación ciudadana. Nuevamente, el gran reto es que estos ejercicios realmente se lleven a cabo y que no sean cooptados por fuerzas políticas con intereses no comunitarios ni ciudadanos.

A la par del nuevo procedimiento, que se vislumbra prometedor, en el artículo 116 de la LPCCM queda establecido que los recursos correspondientes al mecanismo serán de 4% del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso, lo cual implica un incremento del uno por ciento respecto al diseño anterior. Si bien una mayor cantidad de recursos no implicará más participación, sí brindará la posibilidad de generar proyectos más significativos para el mejoramiento de las colonias.

Otro elemento a considerar de este rediseño es que la distribución de los recursos ya no se hará de manera equivalente entre las colonias. Solo un 50% del total del recurso se repartirá

---

<sup>58</sup> Respecto al grupo de los mecanismos de democracia directa están: Iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación del mandato. Y, para los de gestión, evaluación y control de la función pública establece la consulta pública, difusión pública y rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y silla ciudadana.

igualmente, mientras que para el 50% restante se tendrán en cuenta otros criterios, como el índice de pobreza multidimensional (con base en la metodología del órgano encargado de la evaluación de la política de desarrollo social), la incidencia delictiva, la condición de pueblo originario, la condición de pueblos rurales, la cantidad de población (a partir de la información que reporte el INEGI) y la población flotante en las alcaldías que tienen impacto por este factor (Art. 118, LPCCM). Esto es importante, porque no sólo aumentará el recurso, sino que aquellas demarcaciones que presenten estas características de distribución podrán recibir más recursos para sus proyectos. Un ejemplo significativo en este punto es Iztapalapa, que con 293 colonias recibió para cada una 455 mil 491 pesos para la consulta de 2018 (que fue uno de los montos más bajos después de Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Coyoacán). Debido a los altos índices de inseguridad e incidencia delictiva en la alcaldía el rubro más votado en casi todos los años de experiencia del presupuesto participativo fue el de prevención del delito. Los cambios que trae esta nueva ley podrían permitir que se le asignen más recursos para atender dicha problemática.

Sin embargo, un gran desafío en este proceso es que el gobierno de la Ciudad tendrá un papel esencial, porque será a través de la Secretaría de Administración y Finanzas que se establecerá el índice y la asignación de recursos correspondiente, y en la nueva ley no queda clara la distribución respecto a los montos que se asignarán a cada problemática, lo cual podrá ser un asunto, hasta cierto punto, discrecional del propio gobierno. Otro más es que a pesar de los esfuerzos de esta nueva asignación, no se asegurará que con el PP mejorarán las condiciones de las zonas con tales características (incidencia delictiva, pobreza, etcétera). El ejemplo visible en esta investigación es Milpa Alta, que a pesar de que sus pueblos originarios y colonia fueron los que recibieron más dinero no logró mejorar su IDS.

Otro elemento de esta nueva ley es que se crea la figura del comité de ejecución que tendrá la obligación de ejercer el presupuesto asignado a los proyectos ganadores. Estará en manos de dos ciudadanas o ciudadanos de cada unidad territorial interesados en participar, que serán designados por insaculación en un sorteo realizado en las asambleas de información y selección, del proceso del PP (Arts. 120 y 133, LPCCM). En esta misma sintonía se conformarán los comités de vigilancia, que serán los encargados de verificar la aplicación

del recurso y el avance de los proyectos (Art. 132, LPCCM). Se deberá prestar atención a ambos tipos de comités, especialmente para que su composición sea netamente ciudadana, y que no se vicie ni el procedimiento de selección ni su funcionamiento, o que exista la posibilidad de que sean cooptados por fuerzas políticas.

Igualmente hay que señalar que su existencia se prevé como un apuntalamiento para el empoderamiento ciudadano. En casos de presupuestos participativos como el de Perú y República Dominicana la ejecución está en manos de los municipios, por lo cual se enfrentan a una burocracia mucho más pesada (como destaca Montecinos, 2014), y allí menos del 50% de las obras aprobadas se ejecutan. En tanto que en países como Chile, Uruguay y Argentina esta tarea es atribuible a organizaciones sociales beneficiarias y es más eficiente la ejecución. Se esperaría entonces que con esta modificación el instrumento en la Ciudad de México sea más eficiente y que se fortalezca su cumplimiento, lo cual también mejoraría la percepción hacia el PP y podría incentivar la participación ciudadana. Aunque, como no se establecen sanciones por incumplimiento, y ésta fue una queja recurrente durante la ley pasada, se podría augurar también el rezago de los proyectos.

Un aspecto que resulta relevante de este nuevo entramado legal es que propone un total de 19 mecanismos e instrumentos de democracia directa, participativa y de gestión, los cuales, en su conjunto, podrían asegurar su funcionamiento y ejecución en su totalidad. Particularmente, la instrumentación de los recorridos barriales puede ser benéfica para el presupuesto participativo, porque a través de ellos tanto las alcaldías como la ciudadanía pueden identificar y proponer proyectos de mejora o solución a los problemas de la comunidad, sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés (Art. 165, LPCCM). Asimismo, la red de contralorías ciudadanas también es favorecedora para el PP, porque a través de ésta la ciudadanía en general, de forma voluntaria y honorífica, asume el compromiso de colaborar con la administración pública de la ciudad, para vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente (Art. 167, LPCCM).

En este rediseño el uso político de la tecnología también se percibe como un asunto favorable, porque implica la creación de plataformas digitales de participación, a cargo del

IECM y del gobierno de la ciudad. A través de éstas, trasciende el derecho humano a la ciencia y a la innovación democrática, estipulado en la Constitución Política de la entidad. Igualmente, trastocan los 19 mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y brindan la posibilidad de que las personas elijan incidir de manera tradicional o digital en la esfera pública. Con esta disposición, la Ciudad de México se apuntala como vanguardista en el uso de la tecnología y su aplicación en los procesos democráticos.

Por último, y dada la importancia que tuvieron los actores en el PP para esta investigación, se debe reflexionar sobre las nuevas figuras de representación a nivel colonia, que en la nueva ley se denominan “Comisiones de Participación Comunitaria (CPC)”, y que sustituirán a los CC y CP. Las CPC se integrarán por nueve integrantes, cinco de distrito género a los otros cuatro, electos en jornada electiva y su cargo será honorífico, no remunerado y con duración de tres años (Art. 83, LPCCM). Entre sus atribuciones están: instrumentar decisiones en las asambleas ciudadanas y presentar proyectos para el presupuesto participativo (Art. 84, LPCCM).

Es decir, pareciera que lo único que cambia es la denominación porque éstas presentan la misma dinámica y las mismas atribuciones que los comités ciudadanos; igualmente tendrán un papel preponderante en el PP como ocurrió con los anteriores. El problema, es que la cooptación de este tipo de figuras representativas a nivel colonia por parte de los partidos políticos ha degenerado el quehacer participativo desde que se formaron los consejos ciudadanos y comités vecinales, con el PRI, hasta los comités ciudadanos con el PRD.

Asimismo, cuando así suceda su elección se realizará en la misma jornada electoral que se celebre la consulta sobre PP. Si bien esta concurrencia permitió ahorrar recursos cuando se elegían los CC y CP (a diferencia de si se realizaran de manera independiente) y aumentar los porcentajes de participación ciudadana del presupuesto participativo en 2013 y 2016, también trajo consigo el desprestigio del mecanismo y su caracterización (errónea) de clientelista, aun cuando las prácticas clientelares se daban específicamente para favorecer a planillas de comités ciudadanos del PRD. El inconveniente es que el mecanismo obtuvo mala fama y generó vínculos de corrupción a través de las figuras representativas. Por lo tanto, se corre el riesgo de que este problema persista con dichas comisiones.

Ante esto hay dos aspectos positivos. El primero, que ni la elección de las CPC ni la consulta sobre PP se celebrarán ya cuando sea año electoral para la elección de representantes populares, lo que podría ayudar a limpiar estos mecanismos participativos de posibles prácticas clientelares, como la compra y la coacción del voto, que quedaron evidenciadas en la alcaldía Coyoacán, en el desarrollo del proceso de 2018, como se documentó en este trabajo. El segundo es que las CPC tendrán un reglamento de funcionamiento interno para determinar las causales de remoción y el proceso de solución de conflictos dentro de éstas (Art. 92, LPCCM), y éste será emitido por el IECM, lo cual permitirá dotar a dichas figuras de más objetividad en su funcionamiento. El IECM podrá innovar y, a partir de la experiencia que dejaron las figuras representativas anteriores, establecer parámetros de acción para evitar que se genere alguna especie de vínculo entre éstas y fuerzas políticas (partidistas) ajenas a los intereses ciudadanos.

En conclusión, la modificación del marco legal impulsado desde el Congreso de la Ciudad de México, con una clara mayoría de legisladoras y legisladores de Morena, parece que está trastocando el argumento central que sostienen Schneider y Goldfrank: que están buscando implantar ventaja partidaria a partir del renombre de las figuras de representación a nivel colonia, que ya no se llamarán más comités ciudadanos, sino comisiones de participación comunitaria, en una lógica de “estructura[r] la competencia para favorecer y promover sus intereses” (2006: 258). Si este es el caso, entonces se esperará que el PP no se modifique tanto respecto al modelo previo, de cuando el PRD controlaba la entidad.

No obstante, es cierto también que esta ley contiene elementos que sí motivan una participación ciudadana más extendida, sin subsumirse a un acto de sufragio, por lo que pinta como un proyecto participativo con un diseño abierto. Sin duda, el triunfo más grande de esta nueva legislación es darle ese giro deliberativo a la participación, pues las asambleas ciudadanas en la materia sí hacen un verdadero llamado a la información, la discusión y la toma de decisión en torno a los proyectos de PP; aunque sigue quedando pendiente ese diálogo entre gobernantes y gobernados que permita que el proceso de toma de decisiones sea lo más democrático posible (Ayala y Hernández, 2014), y que es precisamente el propósito de la innovación democrática.

Finalmente, la sugerencia encarecida en este análisis es quitar el control de un mecanismo de esta naturaleza a una figura de representación vecinal que tiene el mismo perfil que los CC. No es conveniente para el mecanismo que este vínculo permanezca, porque en lugar de ser visto como como una herramienta para participar y empoderar a la ciudadanía, afecta su funcionamiento y vicia las prácticas para el fortalecimiento de la democracia.

## Fuentes consultadas

- Abers, R. (2001). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 274 p.
- Acosta, A. (2016, 24 de agosto). “Incumplen 8 delegados en obras vecinales”, en *Reforma*, Secc. Ciudad, consultado el 15 de febrero de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=923087&md5=21dc4f5dbd0f5383753747897dd29a58&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=b5cd4efefc84f31dce45588cbe29c62b>
- Aguirre Sala, J. F. (2013). “Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales”, en *Revista Época II*, Vol. 1, Núm. 2, julio-diciembre, Universidad de Monterrey, pp. 119-150.
- \_\_\_\_\_ (2014). “El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo”, en *Nueva Época*, Núm. 22, julio-diciembre, pp. 211-229.
- Alacio García, R. Y. (2016). “La reforma político electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero-junio, pp. 83-104.
- Allegretti, G., García Leiva, P. y Paño Yáñez, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. España: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI, 139 p.
- Anduiza Perea, E.; Crespo Martínez, I. y Méndez Lago, M. (2009). “Metodología de la ciencia política”, *Cuadernos Metodológicos 28*, segunda edición revisada: Centro de Investigaciones Sociales, España, 143 p.
- Arendt, Hannah (1997). *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós, pp. 45-99.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura (2014). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

- Auditoría Superior de la Federación (2016). *Introducción al Sistema Fiscal Mexicano*. Serie Apuntes didácticos. México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. 47 p.
- Auxiliadora Gomes, M. (2011). “Presupuestos participativos. Panorama de Brasil”, en Carlos Alberto Briseño Becerra (Coord.) *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, México: Congreso del Estado de Jalisco Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, pp. 37-46.
- Avritzer, L. (2013). “Democratic, Innovation and Social Participation in Brazil”, en *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 9, Núm. 2, pp. 153-170.
- Ayala Sánchez, A. y Hernández Polanco, J. R. (2014). “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en Alfonso Ayala Sánchez (Coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrinaria Jurídica, Núm. 7, pp. 75-90.
- Azevedo, S. (2008). “El presupuesto participativo como instrumento democrático de los gobiernos locales en Brasil: ¿realidad o mito?”, en *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, Vol. VII, Núm. 7, octubre, pp. 7-34.
- Baiocchi, G. (2000). “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory”, 29 (1), pp. 43-72.
- Banco Mundial (2014, 27 de noviembre). *Presupuesto participativo para la igualdad de oportunidades (Reseña)*. Artículo en línea, consultado el 21 de mayo de 2019 en: <http://www.bancomundial.org/es/region/lac/brief/participacion-en-la-toma-de-decisiones-presupuesto-participativo-para-la-igualdad-de-oportunidades>
- Barber, B. (2002). “The ambiguous effects of digital technology on democracy in a globalizing world”, en *Innovations for an E-Society: Callenges for Technology Assessment*, Edit. By Gerhard Bense, Armin Grunwald and Michael Reader, Berlin: Edición Sigma, pp. 43-56.



- Bellota, L. Á. (2017). “El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc”, *Documento de Trabajo Núm. 21* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, marzo, México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 8 p.
- Bianchi, M. (2019). “De la innovación política a la resiliencia democrática”. Ponencia presentada en el Seminario internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo.
- Blanco, I. (2002). “Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas”, trabajo presentado para el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Realizado en Lisboa, Portugal, octubre, 27 p.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 214 p.
- Bolaños Sánchez, Á. (2019, 28 de marzo). “Aprueban en comisiones dictamen para posponer dos procesos ciudadanos”, en *La Jornada*, Secc. Capital. Artículo en línea, consultado el 19 de abril de 2019 en <https://www.jornada.com.mx/2019/03/28/capital/032n1cap>
- Breuer, A. y Welp, Y. (2014). “Digital trends in Latin American politics (1990-2012), en Breuer, Anita y Welp, Yanina (Edits.), *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, Routledge, New York.
- Busaniche, B. y Heinz, F. (2017). “Introducción: ¿Qué es el voto electrónico?”, en Busaniche, Beatriz (Comp.), *Voto electrónico. Una solución en busca de problemas*, Tren en Movimiento, Fundación Vía Libre, Heinrich Böll Stiftung, pp. 19-33.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). “Los dilemas de la descentralización en México”, en *Organizações y Sociedade*, 7(19), Disponible en: 123-141. <https://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302000000300009>

- Castells, M. (2013), *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*, María Hernández (Trad.), Edit. Alianza, Madrid, España.
- CESOP (2015). *Encuesta Telefónica para realizar la Evaluación del Desempeño de los Comités Ciudadanos de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2015*, julio, México: Cámara de Diputados LXII Legislatura, Instituto Electoral del Distrito Federal, 52 p.
- Chadwick, A. (2012). “Recent Shifts in the Relationship Between the Internet and Democratic Engagement in Britain and the United States: Granularity, Informational Exuberance, and Political Learning. En Anduiza, Eva, Jensen, M. y Jorba, L. (Eds.), *Digital Media and Political Engagement Worldwide: A Comparative Study*, Cambridge University Press.
- Cohen, J. (1997). “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (Comp.), *La democracia deliberativa*, España: Gedisa, pp. 235-287.
- Colombo Vilarrasa, C. (2006). “Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?”. En Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva [monográfico en línea]. IDP. *Revista de Internet, Derecho y Política*. Núm. 3. UOC. [Fecha de consulta: agosto de 2016]. <<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>>
- \_\_\_\_\_ (2007). *E-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática*. Barcelona: España.
- Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, (2019). *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, 12 de agosto, Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, EVALÚA, Ciudad de México. Consultado en marzo de 2019 en: [www.evalua.cdmx.gob.mx](http://www.evalua.cdmx.gob.mx).
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), página oficial [www.gob.mx/conapo](http://www.gob.mx/conapo). Consultada el 24 de noviembre de 2017.
- Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), México, 2017.

Contreras Camero, A. (2018, 10 de julio). “La sigilosa compra de la alcaldía de Coyoacán”, en *Pie de Página*, Secc. Elecciones 2018. Artículo en línea, consultado el 18 de abril de 2019 en: <https://elecciones2018mx.periodistasdeapie.org.mx/2018/07/10/la-sigilosa-compra-de-la-alcaldia-de-coyoacan/>

Cortés Vázquez, L., et al. (2011). *Una fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe Analítico del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil*, México: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., y Gestión Social y Cooperación, A.C.

Cotino Hueso, L. (2006). “El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónica por los cimientos”, en Cotino Hueso, Lorenzo (Coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Granada: Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, pp. 171-197.

Cruz Reyes, G. (2018). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad*, Cuadernos de la Ciudad de México, 3, IECM, Posgrado UNAM.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

\_\_\_\_\_ (2004). “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico”, en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 57-75.

Dagnino, E., Olvera, J. A. y Panfichi, A. (2007). “Innovación democrática en América Latina: Una primera mirada al proyecto democrático-participativo”, Documento de trabajo presentado en el Seminario *Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica, 5 y 6 de marzo.

de Souza Rocha, M. (2011), “La Comisión de Legislación Participativa y a Participación de las ONG: ¿participación popular en Brasil?”, en Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (Comp.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Flacso México, Nuffield College, Universidad de Oxford y Centre for Research on Direct Democracy, México.

de Souza Santos, Boaventura (2003). *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, Trad. María del Mar Portillo, Ediciones Afrontamiento Lda. Portugal.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2011-2018, publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Durán, M. (2018, 2 de septiembre). “Este domingo se realiza la Consulta sobre Presupuesto Participativo”, en *El Heraldo de México*, Secc. CDMX. Artículo en línea, consultado el 23 de febrero de 2019, en <https://heraldodemexico.com.mx/cdmx/este-domingo-se-realiza-la-consulta-sobre-presupuesto-participativo/>

Entrevista a Coordinadora de un comité ciudadano de la delegación/alcaldía Gustavo A. Madero, efectuada el 11 de enero de 2019 en su domicilio.

Entrevista a Donají Olivera, diputada por Morena de la VII Legislatura, efectuada el 13 de diciembre de 2018 en el Congreso de la Ciudad de México.

Entrevista a Gabriela Osorio, diputada por Morena de la VII Legislatura, efectuada el 23 de enero de 2019 en su Módulo de Atención Ciudadana, ubicado en Tlalpan.

Entrevista a Rodian Rangel Rivera, Director de Organizaciones de Participación Ciudadana del IECM; a Carlos Agustín Vega Reyes, Subdirector de Programas y Proyectos de Participación Ciudadana del IECM; y a Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo, Jefa de Departamento de Procedimientos de Participación Ciudadana del IECM, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del IECM.

Entrevista a Yuri Beltrán, consejero electoral del IECM, efectuada el 11 de enero de 2019 en instalaciones del IECM.

- Faustino Torres, Antonio y Ninfa E. Hernández Trejo (2013). “Los gobiernos divididos estatales en México después de la alternancia (2000-2012)”, en Revista del Instituto Electoral del Estado de México *Apuntes electorales*, México: IEEM, Año XII, No. 48, pp. 81-113.
- Finquelievich, S., Baumann, P. y Jara, A. (2001). *Nuevos paradigmas de participación ciudadana a través de las tecnologías de información y comunicación*, Documentos de Trabajo No. 23, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germany, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Francés García, F. J., García García, J. T. y Santacreu Fernández, O. A. (2007). “Modelos participativos e innovación democrática local en los municipios valencianos”, Documento de trabajo presentado en *el IX Congreso Español de Sociología*, septiembre.
- Fung, A. y Wright, E. O. (Coord.) (2001). *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres: Verso Press.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2016, 4 de marzo). *Aviso por medio del cual se dan a conocer los resultados del Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México a nivel delegacional-actualización 2015*, Ciudad de México.
- García Bátiz, M. L. y Téllez Arana, L. (2017). “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”; en *Perfiles Latinoamericanos* Vol. 55, Núm. 52, 28 p.
- García, J. G. (2009). “Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana”. En Argentina *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LI, Núm. 205, enero-abril, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 77-96.
- Gerring, J. (2013). “What is a Case Study and What is it good for?”, en *The American Political Science Review*, Vol. 98, Núm. 2, mayo, pp. 341-354.
- Goldfrank, B. (2006). “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, Núm. 2, pp. 3-28.

- \_\_\_\_\_ (2007). "The Politics of Deepening Local Democracy", en *Comparative Politics* 39, 2: 147-168.
- \_\_\_\_\_ (2011). "Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana?", en *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 39, Quito, mayo, pp. 41-55.
- \_\_\_\_\_ (2019). "Comparando los presupuestos participativos: tiempos, contextos, escalas". Ponencia presentada en el Seminario internacional *Democracia Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo.
- Goldfrank, B. y Schneider, A. (2006). "Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Río Grande do Sul", en *Diseño institucional u participación política en experiencias en el Brasil contemporáneo*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 253-291.
- Gooding, E. Robert (2008), *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford University Press, New York, 313 p.
- Gramberger, M. (2001). *Citizens as Partners OECD Handbook On Information, Consultation And Public Participation In Policy-Making*, OCDE, 112 p.
- Gunnarsson, C. (1991). "What is new and what is institutional in the new institutional economics?". En *Scandinavian Economic History Review*. No. 31. pp. 43-67.
- Gurza Lavalle, A. e Isunza Vera, E. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". En Isunza Vera, E. y Gurza Lavalle, A. (Coord.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Ciesas, Universidad Veracruzana. México.
- Hall, P.; Taylor, R. (1996). "Political Science and the three new institucionalisms". En *Political Studies*, Vol.44, N. 5, diciembre, Cambridge, pp. 936- 957.
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global*. Trad. Sebastián Mazzuca, España: Paidós, 371 p.

- Hernández Javier, H. y Fernández, L. F. (2013). *Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas*, Análisis Núm. 8., México: Friedrich Ebert Stiftung, 24 p.
- Hernández Trejo, N. E. (2014). *La votación electrónica en Latinoamérica. Los casos del Distrito Federal y la Provincia de Buenos Aires*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Estudios Políticos y Sociales. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 176 p. Disponible en <https://unam.academia.edu/NinfaElizabethHernándezTrejo>
- Hernández Trejo, N. E. (2019). “El voto electrónico en la construcción de un modelo de democracia electrónica”, en revista *Estudios Políticos*, Núm. 47 (mayo-agosto), pp. 61-85, Ciudad de México.
- Ilíada Lopes, I. (2012). “Partido de los Trabajadores: una síntesis de múltiples determinaciones”, en Roberto Regalado (Coord.), *La izquierda Latinoamericana a 20 años del derrumbe de la Unión Soviética*, México: Ocean Sur, pp. 238-249.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2015), número de habitantes, consultado el 24 de mayo de 2019. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2016). *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2017*, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, México.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2017). *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2018*, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, México.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2018, septiembre). *Informe de las Actividades realizadas para la Organización y Desarrollo de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019*.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2017, agosto), *Perspectiva Ciudadana. Informes de la Red de Observación 2016*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2017, México.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2018, noviembre), *Perspectiva Ciudadana. Informes de la Red de Observación 2017-2018*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2018, México.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM (2018). *Guía para elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México. Una oportunidad para la organización ciudadana*. México: Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM, Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM. *Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016*, consultado el 12 de febrero de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://portal.iedf.org.mx/SCMGPC2016/catalogo.html>.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM. *Sistema de Consulta del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016*. Consultado el 12 de febrero de 2018 en la siguiente dirección URL: <http://portal.iedf.org.mx/SCMGPC2016/catalogo.html>

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2010, 2013, 2016, 2017.

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2014). *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2015*, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2015), Consulta ciudadana ahora también por internet. Consultado el 12 de febrero de 2018 a través de la siguiente dirección URL: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/gaceta.pdf>



Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2015), *Estadística comparativa de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal 1999-2013*, Serie Geoestadística Electoral. México: IEDF, edición electrónica, 2015, [portal.iedf.org.mx](http://portal.iedf.org.mx).

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2015). *Estadística comparativa de los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal 1999-2013*, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2015). *Estadística de resultados de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2016*, Comisión de Organización y Geoestadística Electoral, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2017), "Evolución de los instrumentos electorales. Padrón electoral y lista nominal. Comparativo del Distrito Federal. Consultado el 28 de septiembre de 2017 en la siguiente dirección URL: [portal.iedf.org.mx/sevie/](http://portal.iedf.org.mx/sevie/)

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2016, octubre), *Perspectiva Ciudadana en ejercicios de democracia directa en la Ciudad de México. Informes de la Red de Observación IEDF 2015*, Consulta Ciudadana Presupuesto Participativo 2016, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, Comisión de Organización y Geografía Electoral, IEDF, 2ª Ed., México, diciembre de 2009, pp. 85-87.

Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF Página oficial [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx), consultada el 13 de diciembre.

Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol (2017, 02 de febrero), "Invitan a organizaciones civiles a presentar proyectos con el Presupuesto Participativo de la CDMX", Comunicado. Consultado el 23 de febrero de 2017 a través de: <https://www.gob.mx/indesol/prensa/invitan-a-organizaciones-civiles-a-presentar-proyectos-con-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx>

- Instituto Nacional Electoral, INE (2018). Consulta de lista nominal ([www.ine.mx](http://www.ine.mx)).
- Larrosa Haro, M. (2011), “El Distrito Federal en 1995: las elecciones de los Consejeros Ciudadanos del 12 de noviembre”, p. 83. Artículo en línea, consultado el 24 de marzo de 2011 en «<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1762/11.pdf>»
- Maricato, E. (2015). “La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse”, en *El giro a la izquierda de los gobiernos locales en América Latina*, pp. 407-437.
- Marquetti, A. (2002). “Democracia, Equidade e Eficiência: o Caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre”. En *Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre-Brasil*, editado por João Verle y Luciano Brunet. Porto Alegre: Guayí, pp. 210-232.
- Marquina Sánchez, L. (2013). “Capital social y desarrollo territorial en la ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos”, en *Deenvolvimento Regional em Debate DRd Revista eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional de Universidade do Contestado*, Año 3, Núm. 2, julio-diciembre, pp. 100-113.
- \_\_\_\_\_ (2017). “Participación ciudadana en la Ciudad de México a través del presupuesto participativo”, en Lourdes Marquina Sánchez y Miguel Morenos plata (Coord.), *La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana. Un análisis desde el presupuesto participativo en la Ciudad de México*, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Ediciones Eón, pp. 25-48.
- Martínez Assad, C. (2004). “La participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 135-144.
- Mascareño, C. (2009). “Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?: Elementos conceptuales para su estudio”, en *Cuadernos del CENDES*, Vol. 26, Núm. 72, Venezuela, septiembre-diciembre, pp. 163-166.

- Millán, R. y Esteinou, M. R. (2017). “Toma de decisiones y cultura cívica: el caso de una asociación no política”, en *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, Nueva Época, Año LXII, Núm. 229, enero-abril, México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 77-100.
- Mirón Lince, R. M. (1999). “La recomposición de las fuerzas político-electoral en el Distrito Federal”, en *Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Cuarta Época, Núm. 21, trimestral, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, pp. 161-186.
- Montambeault, F. (2012). “¿Aprendiendo a ser ‘mejores demócratas’? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos participativos en Brasil”, en Maxwell A. Cameron, Erick Hershberg y Kenneth E. Sharpe (Edit.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México: Flacso, Centre for the Study of Democratic Institutos, Center for Latin American and Latino Studies, pp. 137-165.
- Montecinos, E. (2009). “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 44, junio, Caracas, 17 p.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, en Carlos Alberto Briseño Becerra (Coord.) *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, México: Congreso del Estado de Jalisco Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, pp. 47-84.
- \_\_\_\_\_ (2014). “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay” en *Política y Gobierno*, XXI (2, julio-diciembre). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C: 351-378.
- \_\_\_\_\_ (2019). “Lecciones y aprendizajes de los presupuestos participativos en América Latina”. Ponencia presentada en el Seminario internacional *Democracia*

*Participativa. Nuevos paradigmas desde una perspectiva comparada*, Ciudad de México, México, 13 y 14 de mayo.

Montes de Oca Barrera, L. B. (2014). “¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 76, Núm. 2, abril-junio, UNAM, México. pp. 287-320.

Montoya Aguirre, M. (2017, 14 de marzo). “Presupuesto ni participativo ni transparente”, en Nexos, Secc. La Brújula, consultado el 15 de febrero de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>

North, D.C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: FCE, pp. 13-22.

Oliver, L. (2012). “Sistema político, relaciones elitistas y participación popular en Brasil hoy: Una historia de innovaciones progresistas y continuidad conservadora”, en Silvia Gómez- Tagle y Willibald Sonnleitner (Edits.) *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México: El Colegio de México, pp. 113-134.

Pateman, C. (1995). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pogrebinschi, T. (2012). “Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil”, en Cameron, Maxwell A., Hershberg, Eric y Sharpe, Kenneth E. (Edits.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, Flacso, México.

Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (2000). *Bowling Alone: the collapse and revival of America*, New York, Simon and Schuster Paperbacks.

Raccanello, K. (2016). *Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa-CDMX). Presentación en PPT, disponible en línea, consultada el 26 de febrero de 2019 en:

[https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Archivos/Seminario%202018%20sistema%20bienestar%20social/2.NuevoIDS\\_CDMX\\_nov2017.pdf](https://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Archivos/Seminario%202018%20sistema%20bienestar%20social/2.NuevoIDS_CDMX_nov2017.pdf)

Reniu Vilamala, J. M. (2016). “Consideraciones sociopolíticas para los proyectos de voto electrónico”. En Barrat i Esteve, J. (Coord.). *Voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*. Edit. Iustel, Madrid.

Ríos Insúa, D., Ríos J., Rubio, J. A. y Vera J. M. (2008), *Democracia electrónica*, España: LID Editorial Empresarial, 180 p.

Rodea, F. (2016, 4 de septiembre). “Entre denuncias, capitalinos eligen comités vecinales”, en *El Financiero*, Secc. Nacional, consultado el 9 de febrero de 2018 a través de la siguiente dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/entre-denuncias-capitalinos-eligen-comites-vecinales.html>

S/A (2013, 1 de agosto). “Compran a líderes de vecinos con chambas”, en *La Razón*, Secc. Ciudad, consultado el 16 de agosto de 2018 en la siguiente dirección URL: <https://www.razon.com.mx/compran-a-lideres-de-vecinos-con-chambas/>

Sánchez Almanza, Adolfo (2012). “La evolución de la Ciudad de México factores para el desarrollo social”, *Informe del Estado de Desarrollo Social en el Distrito Federal*. México: Centro de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).

Sánchez i Picanyol, J. (2008). *La democracia electrónica*, Barcelona: Editorial UOC, 96 p.

Sánchez. A, y Rosas, J. (2016). “Retos de los gobiernos municipales para financiar el desarrollo Metropolitano en Jalisco” Ponencia presentada en *el II Coloquio de Invierno de la Red de Políticas Públicas de Jalisco: Problemas y capacidades de respuesta*. 23-25 de febrero, Guadalajara, Jalisco. México.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial, España.

\_\_\_\_\_ (1989). *¿Qué es la democracia?*, Alianza Editorial, México, 456 p.

- Schröter, B. (2010). “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología* 72, Núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, p. 141.
- Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México (2018). *Observatorio Ciudadano. Presupuesto participativo Séptima sesión ordinaria*, noviembre [diapositivas de PowerPoint].
- Senado de la República (2001). *El federalismo fiscal en México*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo\\_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Serdült, U. y Welp, Y. (2015). “How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo”, en *Journal of Politics in Latin America* 2: pp. 131-148.
- Schneider, C. y Welp, Y. (2015). “Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Vol. 60, No. 224, Nueva Época, Año LX, núm. 224, mayo-agosto, pp. 15-44.
- Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO), Gobierno de la Ciudad de México. Página electrónica consultada el 20 de febrero de 2019 en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=48>
- Smelser, N., “On Comparative Analysis, Interdisciplinarity and Internationalization in Sociology”, en *International Sociology*, Vol. 18, diciembre de 2003, pp. 645.
- Smith, G. (2009). *Demcoratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cabridge University Press, New York: USA.
- Somuano, M. F. (2011), *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México, 293 pp.

- Suárez Elías, M. (2017). “Capacidad de Agencia y Presupuestos Participativos: Un análisis de literatura de Argentina, Chile, Perú y Uruguay”, *Ponencia presentada en el Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ¿Democracias en recesión?*, del 26 al 28 de julio, Montevideo, Uruguay.
- Subirats, J. (2002). “Los Dilemas de una Relación Inevitable. Innovación Democrática y Tecnologías de la Información y de la Comunicación”. In Cairo Carou, H. (Ed.), *Democracia Digital. Límites y Oportunidades*, Madrid: Trotta, pp. 89-114.
- Tejera Gaona, H. (2015). *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Edit. Gedisa, 242 p.
- Tula, M. I. (2005). “Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Perspectivas y comentarios sobre la adopción del voto electrónico en la Argentina”. En Tula, María Inés (Coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Ariel.
- Unidad de Transparencia, Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM.
- Valverde K., Gutiérrez, E. y García, F. M. (2013). “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, mayo-agosto de 2013, pp. 105-128.
- Velásquez, F. y González, E. González (2004). *La planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas. Foro Nacional Pro Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.
- Wampler, B. (2004). “Expanding Accountability Through Participatory Institutions; Mayors: Citizens and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, en *Latin American Politics & Society*, 46 (2): 73-99.
- \_\_\_\_\_ (2008). “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brasil”, en *Comparative Politics*, 41: 61-81.

- Welp, Y. (2008). “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”. En *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 31, Vol. 12. Flacso: Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Brechas digitales y políticas: ¿democracia electrónica en América Latina?”, 16 p.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica”, en Loza, Nicolás (Comp.), *Voto electrónico y la democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, Flacso, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 137 p.
- \_\_\_\_\_ (2015a). “Participación ciudadana, poder y democracia. Apuntes para un debate”, en *Revista Argentina de Democracia Participativa*, 1 (1): 49-59.
- \_\_\_\_\_ (2015b). “¿Quién, cómo y para qué? La innovación democrática bajo la lupa”, en *#InnovaPolíticaLatAm*. Artículo en línea, consultado el 9 de mayo de 2016 en <http://asuntos.sudwebs.com/blog/2015/08/12/quien-como-y-para-que-la-innovacion-democratica-bajo-la-lupa/>
- Whitehead, L. (2011). “Prólogo”, en Yanina Welp y Laurence Whitehead (Comp.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 15-22.
- Zamarrón de León, E. (2006). *Modelos de democracia. Los alcances del impulso participativo*, Instituto Electoral de Querétaro, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 151 p.
- Zermeño, S. (2004). “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)”, en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 145-166.
- Ziccardi, A. (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en Alicia Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y*



*políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, pp. 245-272.

# **A N E X O S**

## Anexo 1. Modificaciones a la LPCDF en materia de PP (2011-2018) (Versión ampliada)

Modelo identificado	Año de la LPCDF/ LPCDF	Consulta de PP efectuado con esa ley	Características identificadas que varían en cada modelo				
			Acceso a la información y rendición de cuentas	Rubros a los que se aplica	Fecha de realización de la consulta	Actores involucrados	Órgano Técnico Colegiado (OTC)
1	Reforma del 26 de agosto de 2011, a través de la cual se incorpora la figura del presupuesto participativo	Consultas sobre Presupuesto Participativo efectuadas el 27 de marzo y 13 de noviembre de 2011, y del 4 al 8 y 11 de noviembre de 2012	No aplica	Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito ( <i>Art. 83</i> )	El segundo domingo de noviembre de cada año ( <i>Art. 84</i> ). La consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, correspondiente al ejercicio fiscal 2011, por única ocasión se realizará entre el 16 y el 27 de marzo de 2011 ( <i>artículo décimo cuarto</i> )	Jefe de Gobierno, ALDF, Instituto Electoral del Distrito Federal, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana y ciudadanía ( <i>Arts. 83, 84, 200, 201, 202, 203, 204, 227, 232</i> )	No aplica
2	Reforma del 3 de abril de 2013	Consulta sobre Presupuesto Participativo efectuada del 24 al 29 de agosto y 1 de septiembre de 2013	Los ciudadanos tienen el derecho de emitir opiniones y propuestas para la solución de problemas de interés público, así como de recibir información relacionada con la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal, aplicable a los presupuestos participativos ( <i>Art. 10</i> ). Asimismo, cuando se trate de la aplicación de recursos públicos aplicados al presupuesto participativo, los organismos correspondientes deben entregar un informe pormenorizado sobre la materia a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos ( <i>Art. 54</i> )	Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal ( <i>Art. 83</i> )	El segundo domingo de noviembre de cada año ( <i>Art. 84</i> )	Jefe de Gobierno, ALDF, Instituto Electoral del Distrito Federal, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana y ciudadanía ( <i>Arts. 83, 84, 139, 171, 200, 201, 202, 203, 204, 227, 232</i> )	No aplica
3	Reforma del 2 de mayo de 2014	Consultas sobre Presupuesto Participativo efectuadas del 3 al 6 y 9 de noviembre de 2014, y del 30 de octubre al 4 y 8 de noviembre de 2015	Los ciudadanos tienen el derecho de emitir opiniones y propuestas para la solución de problemas de interés público, así como de recibir información relacionada con la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal,	Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de	El segundo domingo de noviembre de cada año ( <i>Art. 84</i> )	Jefe de Gobierno, ALDF, Instituto Electoral del Distrito Federal, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana y ciudadanía ( <i>Arts. 83, 84, 139, 171, 200, 201, 202, 203, 204, 227, 232</i> )	No aplica

			aplicable a los presupuestos participativos ( <i>Art. 10</i> ). Asimismo, cuando se trate de la aplicación de recursos públicos aplicados al presupuesto participativo, los organismos correspondientes deben entregar un informe pormenorizado sobre la materia a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos ( <i>Art. 54</i> )	las colonias o pueblos del Distrito Federal ( <i>Art. 83</i> )			
4	Reforma del 17 de noviembre de 2016	Consulta sobre Presupuesto Participativo efectuada del 31 de agosto al 1 y 4 de septiembre de 2016	Los ciudadanos tienen el derecho de emitir opiniones y propuestas para la solución de problemas de interés público, así como de recibir información relacionada con la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal, aplicable a los presupuestos participativos ( <i>Art. 10</i> ). Asimismo, cuando se trate de la aplicación de recursos públicos aplicados al presupuesto participativo, los organismos correspondientes deben entregar un informe pormenorizado sobre la materia a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos ( <i>Art. 54</i> )	Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal ( <i>Art. 83</i> )	El Instituto Electoral convocará en la primera semana de abril de cada año, a la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo, cuya Jornada Consultiva se realizará el primer domingo de septiembre del mismo año ( <i>Art. 84</i> )	Jefe de Gobierno, ALDF, Instituto Electoral del Distrito Federal, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana, Contraloría General, Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas (estas últimas tres figuras, para vigilar y sancionar el incumplimiento sobre el tema), organizaciones civiles y ciudadanos ( <i>Arts. 83 y 203 Bis</i> )	[...] Órgano técnico colegiado integrado por el Jefe Delegacional, una secretaria técnica designada por la Jefatura Delegacional, los titulares de las unidades administrativas [...] A su vez se integrarán tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del Consejo Ciudadano Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio. El órgano técnico deberá realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo a las necesidades o problemas a resolver ( <i>Art. 203 Bis</i> )
5	Reforma 5 de abril de 2017	Consultas sobre Presupuesto Participativo efectuada del 29 al 31 de agosto y 3 de septiembre de 2017, y del 28 al 30 de agosto y 2 de septiembre de 2018	Los ciudadanos tienen el derecho de emitir opiniones y propuestas para la solución de problemas de interés público, para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en comunidad, mediante los instrumentos de participación ciudadana previstos ( <i>Art.</i>	Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos en las colonias o pueblos originarios del Distrito Federal serán los de: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales	El Instituto Electoral convocará en la primera semana de abril de cada año, a la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo, cuya Jornada Consultiva se realizará el primer domingo de septiembre del mismo año ( <i>Art. 84</i> )	Jefe de Gobierno, ALDF, Instituto Electoral del Distrito Federal, Jefes delegacionales, comités ciudadanos y consejos de los pueblos, representantes de manzana, Contraloría General y Contralorías Internas, Auditoría Superior, la Secretaría de Finanzas (estas últimas	[...] Órgano técnico colegiado integrado por el Jefe Delegacional, una secretaria técnica designada por la Jefatura Delegacional, los titulares de las unidades administrativas [...] A su vez se integrarán tres ciudadanos integrantes de la mesa directiva del Consejo Ciudadano

		10). Asimismo, cuando se trate de la aplicación de recursos públicos aplicados al presupuesto participativo, los organismos correspondientes deben entregar un informe pormenorizado sobre la materia a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos (Art. 54)	(Art. 83)	cuatro figuras, para vigilar y sancionar el incumplimiento sobre el tema), organizaciones civiles y ciudadanos (Arts. 84 y 203 Bis)	Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas de reconocido prestigio. El órgano técnico deberá realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo a las necesidades o problemas a resolver (Art. 203 Bis)
--	--	--	-----------	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2011, 2013, 2014 y 2016 y la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 2017 y 2018.

**Anexo 2. Listado de colonias y pueblos del Distrito Federal donde no se realizó la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo efectuada el 27 de marzo de 2011**

Delegación	Distrito	Clave colonia	Nombre de la Colonia
Álvaro Obregón	XXI	10-202	Santa Lucia (Pblo)
Álvaro Obregón	XXV	10-133	Col. Lomas De Las Águilas
Álvaro Obregón	XVIII	10-040	Carola
Álvaro Obregón	XVIII	10-099	La Central
Álvaro Obregón	XVIII	10-117	Las Américas
Álvaro Obregón	XVIII	10-169	Parque Residencial San Antonio (U Hab)
Álvaro Obregón	XVIII	10-191	Sacramento
Álvaro Obregón	XVIII	10-230	Torres San Pedro (U Hab)
Álvaro Obregón	XXI	10-015	Arboledas Político
Álvaro Obregón	XXI	10-061	El Cuernito
Álvaro Obregón	XXI	10-104	La Loma
Álvaro Obregón	XXI	10-140	Lomas De Santa Fe
Álvaro Obregón	XXI	10-148	Margarita M De Juárez
Álvaro Obregón	XXI	10-225	Tlayapaca
Álvaro Obregón	XXI	10-248	Lomas De Santa Fe II
Álvaro Obregón	XXV	10-016	Arcos De Centenario
Álvaro Obregón	XXV	10-068	El Ruedo
Álvaro Obregón	XXV	10-108	La Otra Banda
Álvaro Obregón	XXV	10-144	Lomas De Tetelpan
Álvaro Obregón	XXV	10-238	Villa Verdun
Álvaro Obregón	XXV	10-051	De Tarango (Rncda)
Álvaro Obregón	XVIII	10-058	El Bosque Sección Torres
Azcapotzalco	III	02-031	Fuentes De Azcapotzalco-Parques De Azcapotzalco (U Hab)
Azcapotzalco	V	02-016	Col. Ampliación Del Gas
Azcapotzalco	V	02-090	Santa Bárbara (Pblo)
Benito Juárez	XVII	14-011	Del Lago
Benito Juárez	XX	14-059	Del Valle VII
Benito Juárez	XVII	14-067	Portales II
Coyoacán	XXXI	03-062	Jardines Del Pedregal
Coyoacán	XXX	03-080	Los Sauces (Fracc)
Coyoacán	XXVII	03-097	Rancho El Rosario
Cuajimalpa De Morelos	XXI	04-032	Lomas De Vista Hermosa
Cuajimalpa De Morelos	XXI	04-042	Retama
Cuajimalpa De Morelos	XXI	04-055	Portal Del Sol
Gustavo A. Madero	II	05-147	Revolución Imss (U Hab)
Gustavo A. Madero	II	05-178	Sutic Vallejo (U Hab)
Gustavo A. Madero	IV	05-138	Plaza Oriente (Rdcial)
Gustavo A. Madero	VII	05-013	Bondojoito
Iztapalapa	XXII	07-218	Santa Rosa (Barr)
Iztapalapa	XXVIII	07-238	Valle De Luces II
Iztapalapa	XXVIII	07-252	Zona Militar Fave Sedena (U Hab)
Iztapalapa	XXXII	07-140	Minas Polvorilla (U Hab)
Iztapalapa	XXXII	07-147	Moyocoyani (U Hab)
Iztapalapa	XXXII	07-159	Plenitud (U Hab)
Iztapalapa	XXXII	07-208	Santa Cruz VI (U Hab)
Iztapalapa	XXXII	07-209	Santa Cruz VII (U Hab)
Iztapalapa	XXXIII	07-203	San Sebastián Tecoloxtitlán (Pblo)
Iztapalapa	XXXII	07-148	Na Hal Ti (U Hab)
Magdalena Contreras	XXXIII	08-018	Infonavit (U Hab)
Miguel Hidalgo	IX	16-012	Ángel Zimbrón
Miguel Hidalgo	IX	16-020	Campo Militar 1A (Z Mil)
Miguel Hidalgo	IX	16-048	Manuel Ávila Camacho
Miguel Hidalgo	IX	16-051	Militar 1 K Lomas De Sotelo (U Hab)
Miguel Hidalgo	XIV	16-015	Bosque De Chapultepec I, II y III Secciones
Miguel Hidalgo	XIV	16-026	Del Bosque (Polanco)

Miguel Hidalgo	XIV	16-039	Lomas Altas
Miguel Hidalgo	XIV	16-047	Los Morales (Polanco)
Miguel Hidalgo	XIV	16-054	Morales Sección Alameda (Polanco)
Miguel Hidalgo	XIV	16-055	Morales Sección Palmas (Polanco)
Miguel Hidalgo	XIV	16-059	Palmitas (Polanco)
Miguel Hidalgo	XIV	16-065	Polanco Reforma (Polanco)
Miguel Hidalgo	XIV	16-071	Rincón Del Bosque
Tlalpan	XL	12-055	Héroes De 1910
Tlalpan	XL	12-088	Los Pastores
Tlalpan	XL	12-098	Mirador 3a Secc
Tlalpan	XL	12-139	Residencial Insurgentes Sur I (U Hab)
Tlalpan	XL	12-140	Residencial Insurgentes Sur II (U Hab)
Tlalpan	XL	12-179	Tlalpuente
Tlalpan	XXXVII	12-190	Villa Charra
Tlalpan	XXXVII	12-203	Zacayucan Peña Pobre
Tlalpan	XXXVIII	12-021	Chimali (Fracc)
Tlalpan	XXXVIII	12-025	Colinas Del Bosque
Tlalpan	XXXVIII	12-043	Floresta Coyoacán
Tlalpan	XXXVIII	12-054	Hco Colegio Militar San Pedro Mártir (Z Mil)
Tlalpan	XXXVIII	12-063	Isssfam No. 7 (U Hab)
Tlalpan	XXXVIII	12-064	Jardines Coapa
Tlalpan	XXXVIII	12-109	Nueva Oriental Coapa
Tlalpan	XXXVIII	12-122	Pedregal De Tepepan (Fracc)
Tlalpan	XXXVIII	12-134	Puerta Tepepan (U Hab)
Tlalpan	XXXVIII	12-135	Ramos Millán (Fracc)
Tlalpan	XXXVIII	12-136	Rancho Los Colorines (Fracc)
Tlalpan	XXXVIII	12-141	Rincón De San Juan (Fracc)
Tlalpan	XXXVIII	12-142	Rincón Las Hadas
Tlalpan	XXXVIII	12-144	Rinconada Coapa 1a Seccion
Tlalpan	XXXVIII	12-149	San Buenaventura
Tlalpan	XXXVIII	12-192	Villa Cuemanco
Tlalpan	XXXVIII	12-197	Villas Del Sur
Tlalpan	XXXVIII	12-093	Magisterial Coapa
Tlalpan	XXXVIII	12-150	San Fernando (Barr)
Tlalpan	XXXVIII	12-196	Villa Tlalpan
Tlalpan	XXXVII	12-026	Condominio Del Bosque (Fracc)-Bosque De Tlalpan
Tlalpan	XXXVIII	12-023	Club De Golf México
Xochimilco	XXXIX	13-001	Altos Tepetlica
Xochimilco	XXXVI	13-070	Tesmic (Rdcial)

Fuente: Portal del Instituto Electoral del Distrito Federal ([www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)), consultado el 30 de enero de 2018

### **Anexo 3. Entrevistas a actores clave en materia de presupuesto participativo de la Ciudad de México**

#### **Entrevista a Donají Olivera Reyes (Diputada local por Morena de la I legislatura del Congreso de la Ciudad de México)**

**13 de diciembre de 2018, pleno del Congreso de la Ciudad.**

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Bien estoy aquí con la diputada Donají Olivera Reyes y entonces son una serie de preguntas son muy pocas en realidad, ¿si va surgiendo información te puedo hacer otras?

**Donají Olivera:** Claro.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Sabes cómo nace el presupuesto participativo aquí en la Ciudad de México?, ¿quién lo promovió? y ¿con qué con objetivos?

**Donají Olivera:** El tema del presupuesto participativo surge a partir de una necesidad, pero desgraciadamente también se va haciendo a modo de una Legislatura que no recuerdo ahorita el número, pero fue 2009, 2010 más o menos se va construyendo se va dando la idea se va tendiendo esta cuestión hasta que obviamente se va cocinando este tema de la participación ciudadana y esta Ley de Participación Ciudadana, entonces se mete este tema del presupuesto participativo que más menos el primero se arranca en el 2010 y 2011 es cuando se ejecuta el primer presupuesto participativo, muy atropellado, muy a modo negociándose un porcentaje del 3 por ciento del presupuesto participativo del POA de cada una de las delegaciones, entonces delegaciones que conformaba el Distrito Federal hoy Ciudad de México hoy esas delegaciones son alcaldías, pero más menos es ese el antecedente de esta ley de participación ciudadana donde va inserto el presupuesto participativo más menos es esa, pequeños antecedentes de manera muy general y muy tristes.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Tú sabes si en esta implementación a nivel Ciudad de México entonces Distrito Federal hubo alguna oposición de parte de algún partido político de parte de algún grupo en particular?

**Donají Olivera:** No una cuestión de oposición ni a la Ley de Participación Ciudadana ni del presupuesto participativo, más bien fue una cuestión de incomodidad y de negocia a modo no fue una cuestión de cabildeo o de una ley de participación ciudadana y de un presupuesto participativo digno para cada unidad territorial en ese entonces del Distrito Federal, más bien fue una cuestión de negocia de cabildeo en dónde tristemente lo único que aceptaron los diputados en ese entonces fue el 3 por ciento y se pedía más, el 8 luego el 5, era una cuestión ciudadana una cuestión de algunos diputados no le quiero poner el color más amarillo se puede decir que abanderaban cuestiones sociales, pero fue una cuestión que nadie abanderó al 100 por ciento ni nadie defendió al 100 por ciento.

Por eso digo un nacimiento de una ley de participación ciudadana y de un presupuesto participativo atropellado, a modo y negociado mal.



**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok y diputada, ¿sabe si ahora o actualmente existe alguna especie de oposición igual por parte de algún grupo social?

**Donají Olivera:** ¿En relación a qué?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Igual al presupuesto participativo actualmente.

**Donají Olivera:** No hay ninguna fracción, ninguna bancada de ningún partido ni en pro ni en contra del presupuesto participativo, ni pro ni en contra de una Ley de Participación Ciudadana más bien creo que hay un ánimo de una Ley de Participación Ciudadana fresca, innovadora y yo insisto la Ley de Participación Ciudadana de verdad se me hace como una cuestión de duda, ¿cómo podemos regular la participación ciudadana?, ¿cómo podemos regular que alguien participe?, ¿cómo podemos regular que de manera natural exista un tema de interés social en cualquier unidad territorial de la Ciudad de México en cualquier alcaldía y se regule? ¿cómo? me pregunto ¿cómo podemos regular la participación ciudadana ante un desastre como el pasado 19 de septiembre del 2017? cuando todo mundo participó.

No podemos regular la participación, no la podemos plasmar en una Ley de Participación Ciudadana, podemos revisarla, podemos desmenuzarla incluso podemos yo creo que revisar también el presupuesto participativo que de una u otra manera es de lo que habla la Ley de Participación Ciudadana, de eso habla la Ley de Participación Ciudadana del presupuesto participativo que hasta el momento es atropellado, violado, no cumplido, eso es lo que deberíamos de hacer revisarlo porque de lo único de lo que habla la Ley de Participación es del presupuesto participativo y nada más.

Ahora si nosotros dos vamos a un tema de los modos, como le quieras nombrar de cómo podemos participar, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, asamblea ciudadana, pues podemos más bien como ponerle los puntos de cómo se puede participar, de cómo se puede regular, de cómo se puede manejar, de cómo se le puede poner orden, está bien, pero creo que si se necesita revisar que si necesitamos empoderar a la ciudadanía, que sí necesitamos darle mayores elementos y herramientas a la ciudadanía de la Ciudad de México para poder fomentar la participación ciudadana, temas de interés general, diagnóstico de la comunidad para que la ciudadanía participe, es muy poca la participación ciudadana en la Ciudad de México es del 0.3 por ciento o 5 por ciento de la Lista Nominal de la Ciudad de México es pobre, cómo podemos hablar de una Ley de Participación Ciudadana cuando tenemos un presupuesto participativo en este mismo año en septiembre del 2018 donde un recurso de 200, de 300 o de pasado el millón de pesos lo deciden 3 votos, no puede ser eso un presupuesto participativo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Tú sabes de los proyectos que se presentan, por ejemplo; de los que se presentaron este año para la consulta que se efectuó en este septiembre, ¿tú sabes cuántos proyectos corresponden o vienen o son iniciativas o vienen de los comités ciudadanos, consejos de los pueblos y cuántos de esos más bien son de la ciudadanía no organizada por así decirle?

**Donají Olivera:** No, no lo sé, si tengo el dato que son más de 10,000 los presentados este año me parece muy pocos para 16 alcaldías, muy pobres, muy pocos, no sé cuáles sean de comités y de los consejos de los pueblos, tampoco se cuáles son de manera independiente sería bueno preguntarle al Instituto Electoral, desconozco si ellos dividen; eres del comité o

del consejo o eres ciudadana ciudadano que no pertenece, lo desconozco sería buen tema preguntarle al Instituto Electoral de la Ciudad de México si tiene ese agregado, sería bastante interesante revisarlo se me hace que no sería malo saberlo y hacer una evaluación de cuánto participe efectivamente el comité o el consejo y cuánto participa la ciudadanía en ingresar proyectos al Instituto. Sería interesante saberlo ¿no?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ahorita desde tu posición como diputada. ¿qué actor o actores puedes decir que tienen más peso en el desenvolvimiento, implementación del presupuesto participativo? te voy a leer opciones:

El Gobierno de la Ciudad de México.

Los gobiernos delegacionales, alcaldías.

Los partidos políticos de la Ciudad de México.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Los comités ciudadanos y consejos de los pueblos.

**Donají Olivera:** Ninguno, ninguno se mete, ninguno tiene un peso, no lo tienen por la falta de interés en una herramienta de participación ciudadana, no la tienen no hay una herramienta o no la ha dado a conocer el Instituto Electoral de la Ciudad de México para qué se haga un tema de peso.

El Instituto hace la convocatoria organiza las consultas y se acabó, no tiene dientes para castigar, no tiene dientes para llamar a que rindan cuentas, no lo hay. Los anteriores jefes delegacionales no dieron el tiempo para poderse meter al tema, a la discusión, tampoco los partidos políticos se metieron pero a meter los proyectos que de una u otra manera lo ven como botín político para implementar, para ganar peso político, para tener representación, para amenazar a la gente, a los ciudadanos, para condicionar y ese no es el papel, creo que la ciudadanía tiene todo el derecho de saber quién los representan en este tema del comité y del consejo, lo cual creo que se ha perdido se ha perdido en el tema político no hay una representación verdaderamente como libre de representación política y eso daña al tema de la representación ciudadana sin un referente político, daña aleja no participa la ciudadanía y conforme pasan los años vemos como van disminuyendo el ingreso de los proyectos hacia el Instituto para que concursen y vemos disminuida la participación tanto en la consulta como en la participación activa de todos los días, del día a día para resolver y opinar de temas que competen a la misma comunidad en problemáticas en proyectos o en temas de interés general, se alejan y que de manera natural lo atiendan las autoridades de la delegación hoy alcaldías o que lo atienda el que siempre anda por ahí que tiene un referente político.

Desgraciadamente ese el tema que hoy nos lleva a tener una nueva Ley de Participación Ciudadana en donde de verdad revisemos cómo está la Ley de Participación Ciudadana Actual y hacia dónde vamos a caminar con una nueva Ley de Participación Ciudadana, que nada más contempla el tema del presupuesto participativo y de manera muy general menciona las maneras de participar y se abandonan hasta ahí ¿no?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, en el foro que hubo en la Facultad de Ciencias Políticas sobre el presupuesto participativo se habló de manera correcta seguramente sobre

la situación, el desenvolvimiento, la implicación del clientelismo por supuesto en el asunto del presupuesto participativo y entonces en ese punto mi pregunta es, tú te has dado cuenta has sabido, tienes información de si haya por ejemplo; alguna diferencia en la implementación de proyectos de presupuesto participativo o en el desenvolvimiento en general del mecanismo que se genera en una alcaldía por ejemplo; gobernada por el PRD, a una alcaldía por ejemplo; gobernada por MORENA a otra alcaldía gobernada a la mejor por el PAN, ¿sabes si puede haber diferencia respecto a prácticas clientelares, si estamos viendo como los gobiernos delegacionales igual se pueden meter o se meterían en estos mecanismos?

**Donají Olivera:** Histórico sí por supuesto, el presupuesto participativo ha tenido una historia triste en el desenvolvimiento con cambios de proyectos a modo, no me gusta, la autoridad dice: “este no me gusta, este si me gusta”, creo el presupuesto participativo es un buen pretexto para la participación ciudadana, pero legítima en donde de verdad los gobiernos tengan el interés de poder cumplir porque este presupuesto participativo es un reto, yo veo que los gobiernos tienen miedo a la participación ciudadana y a que esta participación ciudadana se organice, se estructure y pueda demandar y pueda exigir, tienen miedo los gobiernos yo creo más bien que de manera histórica si por supuesto se han metido los gobiernos, están metidos los partidos y viene la pugna tanto por el presupuesto así como por los comités y por ganar el presupuesto, de manera histórica veamos Coyoacán, veamos la GAM, veamos Iztapalapa.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y en ese punto crees que, por ejemplo; el hecho de que por muchos años en la Ciudad de México entonces Distrito Federal haya repercutido también la propia aparición y el desarrollo del presupuesto participativo que se haya mantenido gobernada tanto en la Ciudad de México como en muchas alcaldías por el PRD, ¿crees que haya repercutido eso también a la baja participación, a la forma en cómo se desenvuelve?

**Donají Olivera:** Si claro porque no tienes libertad para decidir, la ciudadanía no tiene la libertad para poder decidir o para poder proponer o para poder decir levantar la mano y decidir lo que arroja su diagnóstico en la comunidad, por qué porque está ahí cooptado, está trabajando de manera histórica muy activo con un partido o no está participando de manera activa en un partido en una comunidad activamente política y se ve disminuido ante esta gran participación su propuesta disminuida, claro que hay un tema bastante interesante ahí lo que tú me estás platicando la gente no participa por eso, la gente incluso tiene miedo, tú no participas te voy a quitar el agua, te voy a quitar la luz, te voy a quitar la pipa, ya no te vas a integrar a esto. Creo que es un tema preocupante en donde el control político el control de las antes delegaciones hoy alcaldías se ve reflejado ahí está cuando vienen y te visitan, oye como yo no pertenezco al club de Toby de la delegada o del delegado me rechazan, me hacen a un lado no me toman en cuenta, no soy libre de gestionar tengo que hacerle caso a quienes me dicen, ¿qué votar? ¿cómo lo tengo que votar?

Es un tema interesante donde hay información por montones en este tema.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok y en este sentido desde tu información, desde tu punto de vista también, ¿qué tan comprometidos se encuentran los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos con verdaderamente participar no nada más porque tengan beneficio, sino por compromiso ciudadano?

**Donají Olivera:** No la hay, son contados los comités y los consejos de los pueblos que están verdaderamente comprometidos, no la hay, hay detrás te lo aseguro cuestiones políticas, de interés o de desinterés de representar verdaderamente el diagnóstico y los intereses y las necesidades de la comunidad, no la hay.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Por lo tanto, podríamos decir que no hay una verdadera representación de la voluntad ciudadana por parte de estos grupos.

**Donají Olivera:** Muy pocos, sería interesante revisar incluso un tema ahí y un estudio de campo, sería interesante saber.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ahora también desde tu información no sé si sepas, ¿hay participación de la sociedad civil?, ¿tú sabes si existe esta participación de la sociedad civil, de la sociedad civil organizada en este mecanismo?

**Donají Olivera:** ¿En el mecanismo de qué?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** En el presupuesto participativo.

**Donají Olivera:** Pero ¿en qué sentido? ¿cómo?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Que se metan, por ejemplo; directamente a participar en la generación de proyectos o en la cuestión de generar una votación, de incentivar votación para un proyecto que a la mejor les convenga.

**Donají Olivera:** Yo creo que si la hay y es muy legítima.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Tú tienes datos de esto?

**Donají Olivera:** Fíjate que no lo conozco, no lo sé seguramente debe de haber trato de acordarme en Tlalpan, trato de acordarme en Coyoacán, trato de acordarme en Xochimilco, Tláhuac y también Milpa Alta e Iztapalapa y lo que me arroja mi stock en mi cerebro en este momento es que, en Xochimilco, por ejemplo; si la organización civil y esa es la que me gustó mucho apoyar, ayudar y logramos muchas cosas ahí, entonces.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Qué organización civil era?

**Donají Olivera:** No, no es ninguna organización más bien es un comité que no tiene partido que no tiene nada y que logró muchas cosas y que creo que valió muchísimo la pena trabajar en equipo para lograr cosas.

Hablo de la cañada en Xochimilco, el comité de la cañada en donde trabajamos casi como 6 meses maso menos, 6 meses en trabajar un tema de presupuesto participativo pasado el sismo del 2017 en donde el proyecto número uno era cambiar los ramales de agua porque ya tenían más de 40 años y ya había muchísimas fugas y no subía, la cañada es una subida que es el camino real a pueblo de San Mateo Xalpa y la cañada está justo abajo entonces esas fugas obviamente impedían que llegara el agua hacia las casas de arriba.

El segundo lugar era el tema de la repavimentación y el tercer lugar luminarias, cerramos la cañada 6 meses logramos de manera activa trabajar con la comunidad y hacer la cooperación diaria para poder comprar los materiales que no se contaba la delegación, se logró, se tenía un diagnóstico de 27 fugas, después por parte de la delegación con los vecinos identificamos 43 se tuvieron que atender y cubrir 92 fugas grandes que llevaban

hasta 5 años de estar las fugas de agua y se pudo atender ese tema, se logró tener un logro de ahorro de agua impresionante de lograr que subiera el agua hacia las casas más altas, excelente va muy bien ese presupuesto nos lo ahorramos y se trabajó con la comunidad, delegación comunidad.

Y se tapó esa avenida 6 meses a 7 meses trabajando de lunes a domingo, después se repavimentó quedó la repavimentación muy bien eso lo repavimento la delegación y ya está por concluirse el tema de las luminarias, nos ahorramos el primer lugar, segundo lugar y hasta el tercer lugar en orden de prelación, hicimos 3 en 1, entonces ese tema fue la verdad bien es el único que recuerdo ahorita, pero si es un tema de mucho compromiso y de dar siempre un plus.

Si el proyecto que te llega a ti como administración, te llega chiquito porque yo fui la directora ejecutiva de participación ciudadana en la pasada administración, creo que tiene que haber un plus si el proyecto te llega chiquito engrandécelo para que la ciudadanía se enamore de su proyecto, para que la ciudadanía le apuesta a mayor participación, ese es creo el punto al que hay que llegar que la gente participe, que a la gente la enamores, que a la gente la metas, que a la gente le exijas, a la misma comunidad exígele y a la autoridad para que se haga un clic , sean más voluntades unidas hacia un objetivo u objetivos en común.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Perfecto, ¿qué opinión tiene sobre la incorporación del voto electrónico en el presupuesto participativo?

**Donají Olivera:** Está bien hay que ajustarlo se han cometido muchos atropellos ahí, a modo se han hecho el voto electrónico para que gane un proyecto eso está super confirmadísimo, la delegación de Iztapalapa en donde 1,2,3 casas se citaba la gente con la credencial de votar y una persona iba haciendo la votación, ¡ah es que no conoce el voto electrónico! no lo conoce! es un tema clientelar hay que mejorarlo, hay que afinarlo, hay que hacer que la gente vaya y ella vote en casillas electrónicas en la calle no en una casa en donde se hacen las cosas a modo, no es la vía, no es estoy a favor de eso.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Desde tu punto de vista, ¿el presupuesto participativo ha mejorado las condiciones de vida de los y las habitantes de la Ciudad de México, o no?

**Donají Olivera:** No, no lo creo así hay que ver las estadísticas hay que ver con contraloría general que ahí es donde todas las anteriores delegaciones hoy alcaldías tenían que enviar los avances y con las contralorías ciudadanas hay que ver si efectivamente en campo ellos ven un avance real en la conclusión de los proyectos, hay que ver si efectivamente si se ha cumplido con el objetivo que es y para qué se creó el presupuesto participativo o ha sido un tema de estorbo para la comunidad, para las alcaldías, ni el gobierno central se entera. Es un tema en donde el gobierno central si no le gusta el proyecto lo atora, no libera el recurso para asignárselo al proyecto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, para ti si hubiera algo que mejorar en el presupuesto participativo digamos que ya conoces cómo opera, cómo funciona, cómo se ha desarrollado ¿qué sería lo que tú mejorarías del presupuesto participativo?

**Donají Olivera:** Yo creo que primero se tendría que hacer una valoración, no en unos foros cerrados creo que se tendría que abrir a la comunidad en foros abiertos, en las reconocidas

unidades territoriales en cada una de ellas y saber qué opina. Si opina cuáles son sus experiencias, la comunidad no sabe que existe el presupuesto participativo ni siquiera conoce su comité o quién lo representa, trabajemos mejor en algo que la ciudadanía reconozca, conozca y se incorpore que lo vea como una cuestión diaria, no conoce la Ley de Participación Ciudadana, no conocen qué es el presupuesto participativo, no conocen que tienen un comité o un consejo, no lo conocen. ¿Cómo podemos opinar que si hay o no hay avances que han mejorado el presupuesto participativo? si la comunidad no la conoce y es muy poco.

Mira me decía el consejero de participación ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México, me manejaba una cantidad un porcentaje, no sé cómo lo hizo el estudio o cuántos, no sé, que el 62-63 por ciento de la ciudadanía en la ciudad conocen a quienes los representan en el comité o consejo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Se hizo una encuesta, pero.

**Donají Olivera:** Hay que verlo, hay que conocerlo de verdad.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Me parece una cifra muy alta.

**Donají Olivera:** Como muy romántica, yo creo que no, yo creo que de verdad hay que hacer foros abiertos en donde de verdad se atiende y se le dé a conocer a la ciudadanía que tiene un recurso, número 1, número 2, ese recurso es muy pobre cómo le puedes dar a la alcaldía de Iztapalapa \$3.00 y a la de Iztapalapa \$20.00 pesos cuando las necesidades de una alcaldía son abismales en comparación con la otra alcaldía.

Tienes tú que revisar primero y no atreverte a hablar por hablar sino conocer de verdad cuáles son los alcances de un presupuesto muy pobre en comparación con otra alcaldía, tienes que sentarte con los especialistas sociales, el poder ejecutivo, el poder legislativo y la comunidad para poder decidir y conocer muy bien qué le duele a cada alcaldía, qué le duele a cada unidad territorial para poder decidir.

Tú quieres que la comunidad participe dale “carnita” o que la misma “carnita” te la de la comunidad, ¿se puede? si, porque tú no puedes decidir en algo que la comunidad le duele y no lo conoces tienes que salir a campo, tienes que salir a la comunidad a preguntar y que la misma comunidad decida a través primero de viva voz, cara a cara, conócela, apertúrate a que te digan a que reclamen, a que te regañen, a que te soliciten, mientras la autoridad esté cerrada y le de miedo no vas a lograr eso, 1, 2; ofrece una bolsa mucho más grande ante una necesidad mucho más grande.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Finalmente, ¿sabes si se va a promover una modificación o posible eliminación del presupuesto participativo aquí en la nueva Legislatura del Congreso de la Ciudad de México?

**Donají Olivera:** Yo creo que en este análisis que estamos haciendo es interesante revisarlo, creo que no es la solución un presupuesto participativo para tanta necesidad.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Donají Olivera:** No hay dinero que alcance, no hay recurso que alcance hay que ver un giro, una revisión hacia un presupuesto participativo que haga que verdaderamente la gente

volteé a verlo, que lo conozca y que opine y que participe, pero que de verdad participe que se entere y creo que eso quiere decir mayor apertura, mayor ambición en un recurso en una bolsa grande, con proyectos ambiciosos y que de verdad atiendan a una necesidad real de la comunidad, en los ejes que tú quieras, en los temas que tú quieras que de verdad le duelen a la ciudadanía, como: la salud, como la violencia, como la prevención al delito, como la inseguridad pública, todos esos temas están calientes, se necesita, se requiere, tenemos un abandono por parte del ejecutivo amplio de muchos años, de administraciones atrás.

Entonces creo, y perdón por la comparación, pero yo viví la administración del Licenciado Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno en donde creo que estaba contenida la inseguridad pública, hoy no hay tregua creo que es un punto donde la ciudadanía pone el dedo todos los días y apenas tenemos días de que la nueva jefa de gobierno, de que el nuevo presidente tomó protesta y tiene las riendas. No estamos ahorita de verdad como en condiciones de dar resultados tan pronto cuando tenemos unas alcaldías, un gobierno de la ciudad, una presidencia tan abandonada, tan desorientada, tan amañada, tan llenas de corrupción, creo que estamos haciendo 2 trabajos o están haciendo 2 trabajos; limpiar y avanzar, muy complicado y la ciudadanía tiene que entenderlo, la ciudadanía tiene que participar hoy es el momento en donde la ciudadanía más que nunca los necesitamos, son nuestra brújula todos los días los necesitamos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muchas gracias.

## **Entrevista a Gabriela Osorio Hernández (Diputada local por Morena de la I legislatura del Congreso de la Ciudad de México)**

**23 de enero de 2019, Módulo de Atención Ciudadana, Tlalpan.**

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Estoy con Gaby Osorio, ella es diputada por el Distrito 16 aquí en Tlalpan. La primera pregunta que te haría es, ¿Tú te has percatado o sabes si existe alguna diferencia entre las delegaciones que son gobernadas o que han sido gobernadas por muchos años, por el PRD a las que son gobernadas por MORENA, a las que son gobernadas por el PAN en la histórica, aquí en la Ciudad de México, respecto a la implementación del presupuesto participativo?

**Gabriela Osorio Hernández:** Te soy sincera, no he visto yo algún tipo de diferencia en la manera en que se aplica puntual, pero sin embargo, sí creo que hay una injerencia de los partidos políticos en cómo se manejan los comités ciudadanos y un tanto que surgió me parece en ésta última elección, fue que hay algunos casos en los que se usó el presupuesto participativo, no te podría decir específicamente en que delegaciones, pero una de ellas me parece es Coyoacán porque se estuvo denunciando que se usó el tema del presupuesto participativo para la compra del voto, entonces que se coaccionó a la gente para que dentro del presupuesto estuviera dentro de los proyectos, “tinacos” por ejemplo; y de ahí se dio la compra del voto, pero así una diferencia puntual de yo decirte si mira el PAN hizo, no.

Pero si se está dando este caso.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien, sabes o no sé, dimensionas tú en algún punto digo de tu experiencia o en el trabajo también obviamente dentro de tu comunidad, ¿cómo ha repercutido el mismo control que tuvo el PRD en su momento por supuesto aquí en la Ciudad de México otrora Distrito Federal, respecto a la misma implementación del mecanismo o sea ya no directamente en jefaturas delegacionales sino en Jefatura de Gobierno?

**Gabriela Osorio Hernández:** Creo que esa parte de recalcar que no tengo los datos precisos, pero que lo que yo viví en el territorio que llevo cuatro años recorriéndolo y la experiencia que he tenido con los comités ciudadanos y también como parte de como ciudadana que también he participado en el presupuesto, que ha sido de una parte de control y de coacción y compra de voto, o sea que se ha ocupado para esos fines que surge el presupuesto participativo me parece de un genuino yo esperaría interés de abrir los canales de participación, pero, más bien, sin embargo, se van pervirtiendo y eso también con el diagnóstico que tenemos ahora nos permite evaluar hacia donde queremos ir, pero yo diría que sobre todo, yo creo que ha sido la perversión de ocupar un presupuesto para compra del voto, que eso me parece es lo principal.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, y desde tu perspectiva y ya que nos comentaste que tienes alguna experiencia por supuesto en estos temas, ¿tú consideras que los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos realmente representan justamente la voluntad popular a la hora de, por ejemplo; de a lo mejor generar proyectos o de incentivar la participación ciudadana?



**Gabriela Osorio Hernández:** Yo creo que de ahí partiríamos de qué pensamos o cual es la definición de participación ciudadana, porque si la tenemos a la mejor muy laxa, la definición de participación ciudadana te diría pues es gente ciudadana que está haciendo su labor, pero si queremos llevar el concepto de participación ciudadana ampliamente en el que tiene que ser también un proceso deliberativo en un proceso donde hay ciudadanía informada, yo considero que hay algunos no lo pondría de manera general, hay algunos comités o consejos de los pueblos que llegaron de una manera legítima, de una manera ciudadana, de procesos de participación y hay otros que es también una de las demandas que nos han hecho la población en general que se fueron “partidizando” y que incluso repetían las prácticas de compra del voto, de manipulación y que obviamente eso no representa el interés general, entonces yo diría, hay parte que sí, parte que no. Pero también sería distinguir que pensamos de la participación ciudadana.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, en este aspecto más deliberativo, que es de hecho en lo que debería de recaer también la dinámica participativa precisamente del presupuesto participativo, entraría justamente este concepto mucho más amplio, cierto, como la deliberación no está estrictamente contemplada justamente como una función expedita del presupuesto participativo, sino que, se piensa que puede haber asambleas ¿no? o sea que tampoco son obligatorias por lo que se sabe, entonces la deliberación no necesariamente llegan, sino que más bien se vuelve un mecanismo de consulta.

¿Aquí en tu comunidad te has dado cuenta o en tu colonia obviamente en el Distrito al que tú representas, sabes si hay sociedad civil que está participando en el presupuesto participativo?

**Gabriela Osorio Hernández:** De aquí de la alcaldía.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De la alcaldía, del Distrito.

**Gabriela Osorio Hernández:** Ubico, son pocas las que tengo yo en el radar en el panorama que están sobre todo en el tema de investigación, que están haciendo la labor académica entorno al presupuesto y hay otra de difusión y de formación de ciudadanía entorno a los esquemas a los mecanismos de participación ciudadana, pero son pocas, las que yo ubico.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y sabes o tienes alguna noción de si estas asociaciones o número de asociaciones se ha extendido, justamente a raíz del presupuesto participativo o no podrías atribuirle a ello?

**Gabriela Osorio Hernández:** No, no tengo el dato no sé si se han expandido, lo que si yo he visto es de que ha habido una mayor como interés en torno al tema de la formación de ciudadanía en esa parte, pero, no te podría decir si se han expandido entorno a lo del presupuesto participativo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro, muy bien, bueno, en el evento que se realizó justamente en la Facultad de Ciencias Políticas el año pasado, justamente en las mesas se hablaba sobre todo con la participación de ustedes como miembros del Congreso de la Ciudad de México, sobre las posibilidades de un rediseño en el marco legal de la entidad respecto al tema de participación y en ese sentido voy a concentrar mis otras preguntas.

¿Se está buscando modificar la ley de participación ciudadana de aquí de la Ciudad de México o también, y/o también en la Constitución Política de aquí de la Ciudad de México, en torno al tema de participación?

**Gabriela Osorio Hernández:** No, ya la Constitución Política de la Ciudad entró en vigor el año pasado.

**Gabriela Osorio Hernández:** Bueno no el año pasado 2018

**Gabriela Osorio Hernández:** Bueno sí, en septiembre, 27 de septiembre de 2018, ya marca ahí, estipula los mecanismos de democracia directa, participativa, incluso yo ahí tendría, tenía una... ¿cómo poner?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Observación.

**Gabriela Osorio Hernández:** Si observación, en el hecho de que pone participación ciudadana en el capítulo, me parece de Ciudad, no lo tengo, no recuerdo el nombre de Ciudad y hay otro capítulo dentro de la Constitución que es distribución del poder, a mí me parecería con la concepción que yo tengo de la participación que tendría que estar los mecanismos de democracia directa, participativa, de participación ciudadana en general en el apartado de distribución del poder, yo creo que la participación es esta parte ¿no?, de construir políticas públicas, de construir leyes, es distribuir el poder y que no solamente sean los encargados como los representantes populares o los alcaldes quienes estén construyendo esto. Entonces ahí yo una observación que yo tengo, pero ya están estipulados los mecanismos, lo que nosotros estamos trabajando es en la creación de una nueva ley, no la reforma, no reformar la Constitución.

Una, porque por cuestiones jurídicas no se puede reformar la Constitución hasta 2021, entonces no se podría.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** No se podría generar un cambio por ahí.

**Gabriela Osorio Hernández:** Exactamente, pero es más bien hacer las leyes secundarias y crear una nueva ley de participación ciudadana, tomando en cuenta los mecanismos que vienen ya estipulados en la Constitución.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** O sea, ¿se abrogaría la actual ley de participación ciudadana y se generaría una nueva?

**Gabriela Osorio Hernández:** Eso estamos trabajando, porque hay aspectos de la ley que está ahora vigente que son rescatables y tampoco queremos partir de una experiencia cero o vamos de la nada crear algo, sino, ya hay dentro de la ley ahora vigente puntos, artículos que nos pueden, que funcionan, que la misma gente en los foros nos ha comentado: “en esta ley hay cuestiones que nos parecen interesantes que se puedan rescatar para la creación de una nueva ley”. Entonces eso lo estamos viendo, pero en ese asunto si sería la creación.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ¿quiénes están promoviendo este cambio, nada más la bancada de MORENA o hay otros partidos que se están incorporando a esta?

**Gabriela Osorio Hernández:** La comisión de participación ciudadana está conformada por la pluralidad que hay dentro del Congreso de la Ciudad de México, de los distintos partidos y dentro de los foros que hemos llevado a cabo se han sumado también, sobre todo los

integrantes de la comisión, entonces más bien, va hacer un trabajo de diálogo, de las opiniones que también vayan surgiendo de los otros partidos políticos y hacer una ley en consenso y que tenga es lo que esperamos el respaldo de todos los partidos políticos pero, sobre todo siendo lo que buscamos de la ley de participación de la ciudadanía de los comités, de la población en general.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y sobre este punto habrá alguien que se esté oponiendo, una abrogación, posible abrogación de la ley anterior para querer generar una nueva?

Estoy pensando Gaby, perdóname que te lo diga de manera abierta, pensando cómo se ha venido dando justamente no solamente la dinámica política, no solamente en esta Ciudad sino, en general en el país, llega una nueva fuerza política que es mayoría precisamente en el Congreso en este caso de la Ciudad de México y lo que busca es adecuar un poco las leyes conforme al proyecto, en este caso al proyecto participativo que tienen en mente, pensando en esa lógica ¿no? probablemente por ahí podría ir el cambio.

¿Hay oposición a esa posibilidad de cambio en cuanto al proyecto participativo?

**Gabriela Osorio Hernández:** No lo creo, no osea no creo que haya oposición, no la hay, más bien sería, diferentes puntos de vista, de cómo se implementa, quién implementa los distintos mecanismos ¿no? osea al final, todos estamos por la participación.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** No hay disidentes que digan: no es que esto no.

**Gabriela Osorio Hernández:** No, más bien es, vamos a estar trabajando la ley y los diferentes puntos de vista esperamos que lo enriquezcan, que yo no lo llamaría tanto oposición sino, más bien diferentes puntos de vista entorno a los diferentes mecanismos que pensamos de la participación, pero en general todos estamos en la misma sintonía que se requiere impulsar y fortalecer la presencia de la ciudadanía en general.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien, y sobre este tema y no sé si a la mejor me estoy adelantando un poco, pero yo lo que quiero es adelantarme justamente para poner la información un poquito más actualizada en la investigación, pero, sobre estas posibles modificaciones que tanto se pretendería modificar, es decir, trastocaría el presupuesto participativo, es decir, trastocaría la dinámica en la que se lleva acabo el presupuesto participativo y otros mecanismos de participación ciudadana, ¿sería para darle efectivamente más poder a la ciudadanía en la toma de decisiones o para no sé tener más precisión sobre el proceso, no lo sé, sabes más o menos por dónde va a ir la modificación, por dónde se piensa?

**Gabriela Osorio Hernández:** Si, uno es desde el nombre de la ley, me parece ahí es importante porque es el primer punto para saber cuál es el contenido desde la modificación del nombre de la ley que lo queremos ampliar a no solamente una participación ciudadana sino que, también estén contemplados los niños, los jóvenes y la otra la parte de formación y construcción de ciudadanía, que ya ahí te va dando enfoque de que es lo que buscamos en esta ley y si estamos buscando una mayor amplitud de la participación fortalecerla, formarla, pues el presupuesto participativo también ya con todas las experiencias que tenemos, las inquietudes, quejas, señalamientos de la población en general, pues una de ellas también es la parte de la deliberación, que no sean nada más presupuestos que surjan

de manera individual, aisladas, incluso que pensar en mi problema solamente que no están como conectadas a un plan general de desarrollo de la colonia, de la alcaldía en este caso, sino que sea más bien un proceso de deliberación realmente.

Entonces estamos trabajando en eso y que muchos de los temas que se están viendo de cómo se reparte el presupuesto, de que no sean colonias que les toquen la desigualdad, que ya lo habíamos visto en el foro, colonias de dos millones con colonias de trescientos mil pesos, entonces también estaríamos revisando este tema.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** O sea, ¿habría posibilidades de que se modificara inclusive la forma en que se distribuye o el mismo porcentaje de asignación de presupuesto?

**Gabriela Osorio Hernández:** La manera en cómo se distribuye, estaríamos revisando ese tema también, va enfocado en ese sentido, pero sobre todo buscar la deliberación de los proyectos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y justamente en este punto Gaby, también se esperaría una modificación en la dinámica de los propios comités ciudadanos, ya no digamos consejos de los pueblos que también tienen su forma, pero de los comités ciudadanos se buscaría también la modificación en sus funciones, en sus características.

**Gabriela Osorio Hernández:** Si, también porque ha sido otra de las grandes demandas e inquietudes, el hecho de cómo se conforman, el hecho de que en una elección llegan nada más cinco a votar y esos cinco es ya la representación. Las prácticas que se han reproducido dañinas, nocivas para la democracia para la ciudadanía en general, entonces si también estaremos pensando más bien no pensando, trabajando en modificar como se están conformando estos comités, abrirlos más a una asamblea vecinal, que haya un número fijo de personas que tengan que participar, que no sea tan laxo el hecho de que si ya nada más van a votar dos eso es. Y también mecanismos de mayor difusión que el Instituto Electoral tenga ahí también un papel importante, mayor difusión, mayor capacitación, en esos sí estaríamos, si queremos hacer una nueva ley significa modificar aspectos importantes.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y bueno para profundizar un poquito más en este tema, obviamente ya sabemos que se han generado redes clientelares o lazos clientelares entre las delegaciones y los comités ciudadanos en específico, ¿se ha pensado ya en una estrategia precisamente para modificar esta situación?

Te lo pregunto por una cosa en particular, yo creo que el antecedente inmediato de los comités ciudadanos son los consejos ciudadanos, no los consejos ciudadanos como los conocemos hoy en día que son los coordinadores delegacionales de los comités ciudadanos sino, esas figuras de representación a nivel comunidad, a nivel colonia por así decirlo, y estos comités nacen precisamente, estos consejos ciudadanos entonces cuando estaba el PRI todavía muy fuerte en la entidad a finales de los noventa que el PRD ya empezaba a ser, empezaba a despegar como una fuerza importante para la ciudad, ya se empezaban a generar desde momento lazos o redes clientelares entre los partidos, las delegaciones en ese entonces que no tenían en ese momento tanto poder autónomo pero ya se empezaba a perfilar una relación importante entre este tipo de figuras representativas a nivel colonia, con el partido en el poder.

Yo siento o creo, o más bien estoy casi segura de que esa misma situación esa forma de organización vecinal se heredó a los comités ciudadanos y que en la forma en la que se generaron los comités ciudadanos y la forma en la que se desenvuelven tiene que ver también con esto, con; ¿qué me vas a dar para poder hacer mis funciones? considerando justamente la trayectoria política que ha llevado la Ciudad de México en esta década, en estas últimas pues casi ya dos décadas.

¿Cómo podríamos pensar justamente desde el Congreso, o como se estaría pensando que el Congreso está llevando una nueva estructura para que no se caiga otra vez en esta dinámica de clientelismo, con los comités ciudadanos, se ha hablado de algo sobre esto en el Congreso?

**Gabriela Osorio Hernández:** Si, si se ha tratado el tema es una, otro de los temas que también se ha tratado es que los proyectos de presupuesto participativo no vayan dirigidos a funciones que le correspondería a la alcaldía tratar, como los servicios urbanos, ese es otro de los temas también, entonces si lo tenemos obviamente en el radar, buscar los candados que tengan que estar ahí en la ley para una, darle también más, fortalecer al comité, que no se si lo llamaremos comité ciudadano de nuevo o le buscaremos otro nombre para llamarlos, fortalecer al comité en las alcaldías y también el Instituto Electoral, marcar bien las funciones que le corresponden a cada uno, pero eso sí, lo estamos revisando y ha sido también una de las inquietudes que tiene la gente, pero ahorita comentarte así mecanismos puntualmente, no pero, si lo tenemos en el radar, eso también las redes clientelares que se han formado y la otra que los proyectos están en su mayoría dirigidos en su mayoría a funciones que le correspondería a las alcaldías atender.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y en ese sentido, perdona Gaby que te interrumpa. Se buscaría cambiar también los temas ya ves que hay temas específicos del presupuesto participativo sobre los cuales se pueden generar proyectos, se buscaría también cambiar los temas, por ejemplo: los más votados me parece que son, ¿infraestructura o de los que más se presentan más bien proyectos son de infraestructura y son la inseguridad pública también?

**Gabriela Osorio Hernández:** Si, ahí tendríamos que meterle mano para que sea más bien una visión de cultura, de deporte, de contribuir en lo colectivo para mejorar la colonia y que no recaiga en los servicios urbanos, la otra también y que es importante tocarlo es que nos han dicho las personas: “bueno no quieren que nos metamos en servicios urbanos pero luego para nosotros es una salida, una opción, cuando ahora las alcaldías antes las delegaciones no están cumpliendo con este trabajo, entonces sino lo cumplen nosotros vemos como una alternativa usar ese presupuesto para arreglar nuestra calle, poner luminarias, porque la delegación no lo está haciendo”, entonces eso también es importante tenerlo en el radar a la hora de estar haciendo la construcción de ésta ley.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y sobre esto mismo, lo último que estás platicando, ¿tú consideras, ya con esto voy cerrando, que el presupuesto participativo ha mejorado las condiciones de vida de los colonos en este caso, tú crees que ha realmente mejorado las condiciones de vida respecto a sus comunidades?

**Gabriela Osorio Hernández:** No, yo no lo pondría tan grande como mejorar las condiciones de vida porque como sabemos la mayoría de estos presupuestos están

enfocados a la pavimentación, a la luminaria, es muy local, diría que si hay casos que tenemos registrados en la Ciudad de México en donde a la mejor poner juegos en una zona estratégica si ha funcionado bien, me parece ayuda, se tiene que mejorar el mecanismo, se tiene que mejorar sobre todo para que sea un proceso yo considero colectivo. Que me ha pasado que en unidades habitacionales tengo el caso de calzada de las brujas, son una unidad habitacional donde hay tres edificios pero me parece están como divididos de dos colonias distintas, entonces los tres edificios ponen distintas cosas de presupuesto participativo cuando al final los vecinos me han dicho: “es que nos podríamos reunir, podríamos hablar cuál es nuestra problemática y si le entramos en un año podemos pedir esto y al siguiente año podemos pedir esto y al tercero podemos pedir esto para que nuestras necesidades de todos los edificios se vean”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Se vean satisfechas.

**Gabriela Osorio Hernández:** Exactamente y no cada quien por su lado al final no ganamos, gana la unidad de enfrente y es una problemática.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y es que es parte del desconocimiento que la gente no sabe que en la ley si está contemplando que si pueden juntarse comités vecinales exactamente no nada más de dos tres y puede juntar precisamente la cantidad que se les asigna como presupuesto participativo precisamente para generar un proyecto más grande. Pero si efectivamente hay un desconocimiento inmenso y por supuesto una de las modificaciones importantes va a tener que ser de difusión ¿cierto?

**Gabriela Osorio Hernández:** Y la capacitación me parece importante porque también luego se piden, se ponen proyectos la ciudadanía que no son viables que también me pasó un caso de una colonia donde los vecinos estaban muy molestos porque ellos estaban pidiendo cámaras de seguridad, habían ganado el presupuesto participativo pero, querían que fueran cámaras conectadas al C5 con radar de 360° y les comentaban los de la alcaldía, bueno los de la delegación: “no se puede porque ese proyecto que ustedes están pidiendo en esto son prácticamente un millón de pesos y tendrían que ganar cuatro presupuestos participativos, nosotros podemos poner nada más las cámaras de seguridad y ya”, entonces también debe haber un proceso de formación, de capacitación, me parece a mí obligatoria para poder presentar un proyecto de presupuesto participativo viable.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y ya, por último, ya así desde tu punto de vista, tu perspectiva si hubiera que cambiar ya el presupuesto participativo ahorita, que es lo que tu dices con esto que se cambie primero vamos a lograr un cambio, ¿qué es lo que tu dirías que se debe de priorizar?

**Gabriela Osorio Hernández:** La formación, o sea la capacitación que sea obligatoria, la capacitación de la población que está participando y que sean colectivos, la verdad yo en mi opinión de Gaby Osorio, mi opinión es de que no sea un proceso individual sino, que tenga que pasar por la colectividad un presupuesto participativo porque al final es atender la problemática que hay en una colonia, en una calle que no solamente afecta a una persona sino, a los que están viviendo alrededor y a mí la verdad yo creo que podría funcionar mucho mejor que fuera un proyecto colectivo el presupuesto participativo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien, pues básicamente sería eso, muchísimas gracias.

## **Entrevista a Yuri Beltrán Miranda (Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México)**

**11 de enero de 2019, instalaciones del IECM.**

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** La primera pregunta es: bueno, ¿tú sabes, Yuri, cómo nace el presupuesto participativo de la Ciudad de México?, ¿quién lo promueve y con qué objetivos?

**Yuri Beltrán Miranda:** No nace en México, no es una idea mexicana es una idea brasileña hasta donde tengo entendido y se promueve con la idea de que los ciudadanos decidan directamente el destino de los recursos públicos y segunda con la finalidad de propiciar debate, propiciar comunidad. Cada vez que se proponen proyectos obligamos a los vecinos, se convierte el presupuesto participativo en un buen motivo para que los vecinos dialoguen entonces se convierte también en un buen motivo para generar comunidad.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Digamos que en un primer inicio no fue la idea el fomento de la participación ciudadana como tal, fue más que nada la idea de generar comunidad sentar bases ciudadanas para hacer de la idea de comunidad.

**Yuri Beltrán Miranda:** Pienso que son las dos cosas, pero creo que se volvió un buen motivo para generar comunidad.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok muy bien, ¿sabes si hubo opositores en la implementación del presupuesto participativo cuando recién inició, hubo alguien que se opusiera?

**Yuri Beltrán Miranda:** No, no he seguido el dato.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ¿actualmente existe oposición sobre el implemento del presupuesto participativo por algún partido político, por alguna organización de la sociedad civil o alguna organización no gubernamental, sabes?

**Yuri Beltrán Miranda:** Mira yo encuentro algunas resistencias a este modelo actual en el que se ejerce el presupuesto participativo, no encuentro resistencias al concepto en abstracto del presupuesto participativo me parece que es apoyado por todas las fuerzas políticas que están sentadas en la mesa del consejo general y también por grupos de vecinos, pero también son los propios grupos de vecinos y ahorita de manera muy importante el partido en el gobierno quienes están proponiendo hacer un cambio radical al modelo del presupuesto participativo y nosotros mismos tenemos algunas unas diferencias que ahorita te contaré.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, bueno para llegar ahorita a ese punto que bueno que me lo comentaste, ¿cuáles son las estrategias del Instituto, de este Instituto para generar una mayor participación ciudadana en específico en estas consultas sobre presupuesto participativo?

**Yuri Beltrán Miranda:** Ya en las recientes ¿no?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si, exactamente.

**Yuri Beltrán Miranda:** Mira, primero te quiero recordar los órganos que constitucionalmente y legamente están facultados para promover el presupuesto participativo y sólo el Instituto. Y desde mi punto de vista los únicos que han asumido su responsabilidad de promoción somos nosotros y eso creo que deja huecos, seríamos más efectivos si todas las instituciones contribuyéramos a la promoción del presupuesto participativo, nosotros tenemos, mira lo promovemos a través de los recursos que tenemos, por ejemplo; tenemos los spots en radio y televisión muchos o pocos, pero hemos normalmente destinado esos spots a promover el presupuesto participativo.

Los distritos hacen talleres, hacen grupos de trabajo con las comunidades y recientemente hemos hecho algunas dinámicas para incentivar que la gente presente proyectos, desde mi punto de vista quienes presentan proyectos se vuelven automáticamente promotores de la votación y de otras cosas, entonces en algunos momentos hemos hecho campañas de salir a las calles ayudarle a la gente a proponer proyectos, simplemente es salir cuando hemos sentido que los números están cayendo algo así, salimos a las comunidades, salimos a las colonias, invitamos a la gente a proponer proyectos y con un poquito de ayuda nada más pueden proponer proyectos.

Hacemos volanteo, hacemos estrategias, ¿cómo se llama? megáfonos y estas cosas que ponen en algunas colonias todavía de la Ciudad, porque lo que necesitamos es decirle a la gente que tiene este derecho a pesar de ser un evento que se repite todos los años todavía es muy poca la ciudadanía que sabe que existe el presupuesto participativo.

Y yo como crítico de una cosa, la Ciudad gasta mil millones de pesos en el presupuesto participativo en el último ¿no? y destinamos muy poco dinero para la promoción y yo llevo 4 años a penas de consejero pero la promoción la he visto pasar todos los años, nosotros pedimos un presupuesto amplio para la promoción luego llega el recorte y nos vemos obligados a reducir ese monto, entonces tienes un proyecto muy ambicioso en términos monetarios pero un muy bajo monto para promoverlo y entonces luego nos sacamos de onda de ¡ah! es que votaron muy pocos, pues si es que estamos destinando muy poco dinero para la promoción.

Si tú lo hablaras con un desarrollador de bienes raíces por ejemplo; que hiciera un conjunto de edificios jamás se le ocurriría gastarse mil millones en los edificios y quedarse sin dinero para vender los edificios, prefiere hacer un edificio menos, pero tener dinero para contratar un ejército de gente que promueva sus edificios, yo creo que sistemáticamente nos hemos estado equivocando en asignar pocos recursos para eso y a la mejor nada más lo necesitamos hacer una sola vez, un año dedicar muchos recursos a la promoción y cuando al menos habremos conseguido que todo habitante de la Ciudad de México sepa que año con año puede escoger el presupuesto participativo, pero no lo hemos hecho y este año no va a ser la excepción vamos a tener mucho dinero para el presupuesto participativo y poco dinero para promoverlo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ahorita que estás hablando de la promoción del presupuesto participativo me estoy remitiendo ahorita ya a los orígenes otra vez porque el presupuesto participativo ya a nivel entidad a nivel Ciudad de México otrora Distrito Federal empieza a gestarse de 2010 y se empieza a desarrollar ya desde 2011, pero antes hubo experiencias por supuesto en Tlalpan, en Miguel Hidalgo y en la Cuauhtémoc estas promociones de presupuesto participativo se dieron o fueron directamente producto de los



jefes delegacionales de ese entonces de ese momento que estuvieron a cargo por supuesto también del PAN, del PRD y del PRI dependiendo la delegación, cuando se da la expansión del proyecto de presupuesto participativo a nivel entidad, ¿qué papel juega el Instituto Electoral de la Ciudad de México?, es decir, se tiene pensado se tiene la idea de que la expansión del presupuesto participativo recae directamente en el Gobierno de la Ciudad de México o el Gobierno del Distrito Federal en ese entonces con Marcelo Ebrard, ¿cómo incentivo ahí, cómo contribuye ahí el Instituto Electoral de la Ciudad de México para esta promoción?

**Yuri Beltrán Miranda:** Si de manera muy importante porque viene asociado eso a que los proyectos se deciden mediante voto universal, libre y secreto, opiniones dice la ley y necesitas tener un ente autónomo distinto que las delegaciones o distinto que las ahora alcaldías y distinto que el Gobierno central para dar cauce a ese voto porque si no se vuelve un ejercicio poco confiable, si te fijas el presupuesto participativo tiene muchos problemas de credibilidad, pero una cosa que nunca o desde hace muchos años no es cuestionada es la legitimidad del voto, la parte electoral es la parte que funciona bien del presupuesto participativo la que funciona mejor y creo que eso es gracias a que lo hace un organismo tan especializado como este.

Para nosotros el presupuesto participativo, los comités ciudadanos que te diré son la mitad de nuestra actividad este parecería que es un Instituto Electoral que ocasionalmente hace ejercicios de participación ciudadana, pero cada vez más somos un Instituto que dedica más tiempo a estos ejercicios de participación ciudadana, ya sabemos que el presupuesto participativo va a venir todos los años, pero además cada año se nos vienen consultas a petición de parte y hay que entrar y yo creo que así va a ser, este Instituto cada vez va a ser proporcionalmente menos electoral y más de participación ciudadana.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De participación claro, tú sabes Yuri que cantidad de proyectos por ejemplo; en la consulta del año pasado 2018-2019, ¿tú sabes que cantidad de esos proyectos que se presentan son, emanan realmente de propuestas ciudadanas? o más bien, digo esto que te estoy diciendo puede ser complicado porque los comités ciudadanos pues son ciudadanos justamente, pero ¿qué cantidad de esos proyectos emanan de esos comités? y ¿qué cantidad de proyectos emanan de la ciudadanía común que no está organizada por así decirlo?

**Yuri Beltrán Miranda:** Si, nuestra estadística no nos permitiría.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Diferenciar esto.

**Yuri Beltrán Miranda:** Diferenciar, a nosotros nos llegan los proyectos propuestos por una persona en específico y nunca por un comité, aun cuando ese proyecto sea de una persona que forma parte.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De un comité, por ejemplo.

**Yuri Beltrán Miranda:** De un comité.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien, ok desde tu punto de vista también, ¿qué actores tienen más peso en la implementación del presupuesto participativo, el Gobierno de la Ciudad de México, los gobiernos delegacionales o ahora alcaldías, los partidos políticos

en la Ciudad, de la Ciudad de México, el Instituto Electoral, como tal o los comités ciudadanos y consejos de los pueblos?

**Yuri Beltrán Miranda:** Nosotros tenemos un papel fundamental en esa parte, simplemente en la acumulación de preferencias esa es nuestra función y en la promoción del ejercicio, hemos hecho algunos esfuerzos para ayudar a la gente a sembrar los proyectos y para transparentar el resto de lo que pasa con el presupuesto participativo, lo que pasa después con el presupuesto participativo es que hay mucha desconfianza en cuanto que si los proyectos se van a ejecutar finalmente o no y yo creo que este Instituto desde hace unos 3 años asumió una tarea que no le era propia pero creo que está haciendo bastante bien, generamos observatorios sobre eso otro que pasa después de la elección como un mecanismo para ir generando confianza en todo lo demás y es que si no hay confianza en todo lo demás, la parte electoral se nos va a caer y como sabes Ninfa hay proyectos padrísimos que han ocurrido como consecuencia del presupuesto participativo, pero también hay unas historias desastrosas de proyectos que a pesar de haber ganado no fueron ejecutados.

Las delegaciones ahora alcaldías tienen un rol fundamental en la dictaminación de los proyectos, la dictaminación de los proyectos solía ser un instrumento para deshacerse de los proyectos no deseados así lo percibían algunas organizaciones de vecinos y entonces hemos ido poniendo en las convocatorias instrumentos para que sea revisable el proceso de dictaminación, un comité de expertos revisa algunas de las determinaciones y el Tribunal ha sido muy eficaz en echar para atrás algunas de esas decisiones y eso manda una señal importantísima a los delegados de que esas decisiones pueden ser impugnadas, pueden ser controvertidas y pueden ser echadas para atrás y hemos echado para atrás proyectos ganadores para dar cabida a un proyecto que en su momento fue dictaminado negativamente de manera incorrecta a juicio del Tribunal.

El rol que juega el Tribunal en este proceso yo creo que hay que estudiarlo, es un rol muy importante que tengan una instancia a la cual puedan acudir los justiciables a pedir que se revisen, normalmente van al Tribunal a pedir que se revise la parte electoral, pero el Tribunal expandió su mirar para también incluir ese tipo de cosas, cómo fue dictaminado su proyecto yo creo que lo hizo muy bien, está mandando una señal muy clara el Tribunal.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien muchas gracias, en tus años de experiencia como consejero, ¿notas alguna diferencia entre las delegaciones que son gobernadas por el PRD a las que son gobernadas por MORENA algunas de 2015 o por el PAN o por el PRI respecto a la aplicación del presupuesto participativo?

**Yuri Beltrán Miranda:** No, me parece que son problemas más bien estructurales del diseño del presupuesto participativo, una crítica que se ha escuchado, he escuchado dos vertientes críticas que seguramente conoces bien Ninfa una es: autoridades delegacionales buscando que se propongan los proyectos que estaban incluidos en el plan de trabajo del delegado.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De la administración delegacional claro.

**Yuri Beltrán Miranda:** Eso no es algo que este documentado no es algo que haya llegado a nosotros como queja, pero ha sido una queja constante que he escuchado y la otra tiene que ver con la falta de creatividad de los proyectos que se proponen, esta segunda crítica la

he escuchado de manera importante diría más o menos así Ninfa, por qué se nos va el presupuesto participativo en luminarias cuando eso debería ser parte del programa ordinario de la delegación, nosotros deberíamos estar proponiendo cosas más sofisticadas en mi colonia en lugar de estar gastando en luminarias eso es como se aterriza esa segunda vertiente crítica, yo no la comparto lo que creo es que precisamente el termómetro de cuáles son las urgencias de una calle, de una colonia pues es la gente y si la gente siente oscuridad en su calle es porque durante décadas no ha habido luminaria y que bueno que el presupuesto participativo sirva para poner hasta arriba de las prioridades cosas que no estaban hasta arriba de las prioridades, es decir, es falso el supuesto de que el presupuesto participativo estuvo diseñado para hacer cosas sofisticadas solamente, está diseñado para hacer lo que necesite la gente y si la gente necesita de repente que limpien la basura o que haya luminarias pues ni modo que triste que lleguemos a estas alturas sin luminarias, pero que bueno que existe un instrumento para cambiar las prioridades de la agenda delegacional.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De hecho esa fue una de las dinámicas, bueno fue uno de los mayores éxitos del presupuesto participativo en Porto Alegre porque lo que hizo fue justamente mejorar las condiciones de vida de las colonias, de las comunidades en Porto Alegre que se encontraba justamente en la periferia y que tenían todos estos problemas, entonces efectivamente hay mucha crítica sobre oye ¿cómo debería ser destinado el presupuesto en el presupuesto participativo? y ¿cómo debería ser el destino del presupuesto por ejemplo; un presupuesto ordinario? pero si efectivamente la crítica es por eso porque parecería que están atendiendo problemas que deberían ser atendidos por las administraciones delegacionales ahora alcaldías, pero lo cierto es que la idea también de estos mecanismos de participación es justamente mejorar un poquito nivelar un poco la balanza respecto de las desigualdades sociales, totalmente de acuerdo.

Otra pregunta es, ¿cuál es la relación existente entre los comités ciudadanos, consejos de los pueblos con el Instituto Electoral de la Ciudad de México? en materia, por ejemplo, del presupuesto participativo.

**Yuri Beltrán Miranda:** Si claro, bueno los comités tienen algunas funciones entre ellas proponer las asambleas de deliberación cuando tenemos más proyectos de los que caben en la boleta, en algunas ocasiones hemos puesto en la convocatoria invitaciones para que los comités permitan que se fusionen proyectos, de repente nos pasaba que llegaban 2 proyectos muy parecidos y se dividían los votos ninguno ganaba y los estaban pidiendo con distinto nombre una banqueta en la misma calle, entonces los comités cumplen esta función y desde nuestro punto de vista son el punto de contacto más estrecho que tenemos para que cumpla esta segunda función que te decía del presupuesto participativo es que genere debate público que genere deliberación, los comités ciudadanos tienen una potencia heterogénea en la Ciudad, hay unos comités que funcionan muy bien y hay unos que funcionan más o menos, en algún año hace creo 2 años propusimos que hubiera asambleas en toda la colonia para deliberar los proyectos y los comités normalmente instrumentan estas asambleas a veces ya llegan muy desgastados los comités a ese momento, el mecanismo de elección de los comités hacen que cohabiten fuerzas antagónicas entonces a veces el desgaste interno dentro del comité es bastante amplio.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, desde tu punto de vista, ¿los comités ciudadanos y consejos de los pueblos de la Ciudad de México realmente representan la voluntad popular en materia de participación y de representación en la Ciudad de México? pongamos en esta situación porque pasa del presupuesto participativo en donde se emiten proyectos, ellos por ejemplo; tienen la atribución legal los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos de que si no se presenta por ejemplo; por parte de ninguna planilla de parte de ningún ciudadano un proyecto de presupuesto participativo ellos tienen la facultad de promover proyectos. Tú en ese punto pongamos ese ejemplo, ¿realmente estarán representando justamente esta voluntad popular, esta necesidad de la colonia?

**Yuri Beltrán Miranda:** Ciertamente son comités que fueron electos por voto universal, libre, secreto y directo y sí, ese voto es representativo de una comunidad, esa función a mí no me encanta esa función que tienen los comités, es una válvula de escape para cuando nos quedamos sin proyecto y venturosamente se utiliza muy poco es bajísima la probabilidad de que una colonia se quede sin proyecto, tenemos una zona militar que históricamente no propone proyectos pero es entendible es una zona militar, pero es bajísima la probabilidad y normalmente no hemos tenido que recurrir a eso, lo que sí creo es que tienen un peso importante los comités es en la deliberación pública sobre los proyectos y pueden ladear la balanza en esa deliberación sin duda, pero son autoridades que con mayor o menor liderazgo dentro de sus propias colonias o pueblos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, es importante esto último que mencionaste porque precisamente yo estuve enmarcando el presupuesto participativo en un marco teórico que desde mi punto de vista debe recaer ahí, pero no necesariamente que es la innovación democrática, la innovación democrática son mecanismos que se han implementado de un tiempo para acá que son recientes, son novedosos en América Latina sobre todo se da el nacimiento justamente de esos mecanismos con el propósito de acercar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones esa es la principal definición de estos mecanismos y justamente una de las características que he identificado de estos mecanismos es el papel deliberativo, el presupuesto participativo contenido en el ámbito legal, es decir, está regulado justamente ya ahora por la Constitución Política de la Ciudad de México y también por la Ley de Participación Ciudadana no menciona, sin embargo, este papel tan importante dentro de la innovación democrática dentro de un mecanismo como este que es el presupuesto participativo el ámbito deliberativo, a pesar de que por supuesto se menciona la posibilidad de generar deliberación “posibilidad” no lo menciona tal cual, pero es la posibilidad de generar deliberación a través por ejemplo; de las asambleas ciudadanas no lo menciona tal cual, ¿por qué crees que no sea así?

**Yuri Beltrán Miranda:** No lo menciona directamente, pero si genera la necesidad de que se hagan las asambleas y establece cuando menos nuestras convocatorias un periodo para las campañas, las campañas suponen que haya deliberación pública, yo si me dices hacia dónde creo que debe de apuntar el presupuesto participativo debe de apuntar a fortalecer eso, cuando menos para nosotros como órgano electoral el presupuesto participativo es un instrumento muy eficaz que tenemos para una misión que tenemos que es generar fortalezas cívicas en las personas y cada vez que hacemos que la gente discuta con su vecino, si debemos de ir por patrullas o por luminarias estamos propiciando lo que queríamos que platicuen con su vecino y que problematicen cuáles son las cosas que les preocupan en comunidad y cómo resolverlas, eso es lo que a nosotros más nos interesa como órgano

electoral no te interesa tanto que se equipe la ciudad lo que si te interesa es que se hagan tejidos sociales sólidos y esto ayuda muchísimo para eso.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y hablando un poquito de esto que estás retomando, ¿tú sabes si hay participación activa o no de la sociedad civil precisamente de organismos no gubernamentales dentro de este tipo de mecanismos o se tiene algún registro de que por ejemplo; la sociedad civil haya incrementado a raíz por ejemplo; de la implementación del presupuesto participativo?

**Yuri Beltrán Miranda:** De que la sociedad civil haya...

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Se haya incrementado el número a la mejor o que sea más activa, que haya una proliferación de este tipo de actores.

**Yuri Beltrán Miranda:** No, no conozco alguna una medición, ¿tú la conoces?

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** Que haya crecido no pero que se han involucrado más con los mecanismos de fuerza directa sí, esos son los informes nos están trayendo 3 te vas a dar cuenta que hay organizaciones que ya se especializaron en los presupuestos y en las elecciones de los comités.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y otra cosa, ¿hay algún registro en donde se vea una especie de mayor participación de alguna alcaldía sobre otra de manera sostenida? es decir, que se diga desde el Instituto: “es que esta alcaldía entonces delegación siempre es muy participativa siempre está muy activa, siempre generan mayores datos, mayores niveles de participación ciudadana por sobre otras”, que tú tengas conocimiento.

**Yuri Beltrán Miranda:** Recuerdo el caso de Iztacalco no sé si lo haya sostenido, pero lo ha hecho en algunas ocasiones y colonias que se salen totalmente de parámetros, creo es más bien un dato que buscaría colonia por colonia y es un dato interesante, pero te cuento unas cosas que yo he publicado en algunos momentos, por el diseño del presupuesto participativo como sabes a una colonia le pueden quedar para el presupuesto \$300,000.00 o un millón o hasta 2 millones y medio por cómo se hace y uno podría suponer que a mayor presupuesto mayor incentivo para que votara la gente.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Yuri Beltrán Miranda:** Y lo que encontramos es que no tiene correlación alguna, lo que motiva la participación ciudadana es la solidez de los proyectos y no tanto ni el dinero involucrado ni eso que te preocupaba en tu pregunta anterior que era ¿qué partido gobierna?

Más bien lo que yo encuentro es que donde hay proyecto “sexy” hay mayor participación ciudadana y donde hay proyectos aburridos hay menor participación ciudadana y donde hay proyectos únicos pues ahí.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Perfecto, es una muy buena hipótesis, el uso del voto electrónico en el presupuesto participativo, ¿cómo contribuye en la participación ciudadana?

**Yuri Beltrán Miranda:** El voto electrónico persigue dos finalidades: una es hacernos más eficientes esto es, más rápidos, más baratos y más precisos en el escrutinio de las opiniones en este caso o de los votos en las elecciones y la otra también es acercar las votaciones a la

gente, en la Ciudad de México puedes votar para el presupuesto participativo desde tu sala y eso es una enorme ventaja en términos de facilidad para pienso en una persona a la que desplazarse al centro de su colonia quizá le fuera difícil o quizá le tomara tiempo que no quiera invertir entonces votar desde la sala de tu casa creo que es interesante.

Ha habido dos modalidades de votación electrónica en el presupuesto participativo: el voto por internet domiciliario y el voto electrónico en plazas públicas, ponemos una tableta durante 3 días en Perisur y va la gente a votar a Perisur este último ha resultado cómo, generan grandes números sobre todo cuando son en plazas muy concurridas, pero en algunos momentos hemos visto ahí fenómenos de acarreo tan es así que hace un año el consejo tomó la determinación yo voté en ese sentido de suspender las urnas en plazas públicas por la posibilidad de acarreo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Yuri Beltrán Miranda:** Que en realidad lo que provoca más acarreo no es el presupuesto participativo sino los comités, ahí es donde se levantan más pasiones políticas, pero de todas maneras siempre está funcionando la opción del voto domiciliario y para mí esa es la solución, la Ciudad de México tiene altísimos niveles de familiaridad con el internet, muchísimos dispositivos que permiten el voto, entonces en la medida en que la gente se acostumbre a votar por internet la necesidad de estar haciendo boletas, capacitando gente y demás va a ser mucho menor, pero es un proceso de tiempo ¿no? hay que llevármolo poco a poco.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y en ese sentido entonces, ¿cómo garantiza el IECM la seguridad de la votación emitida electrónicamente respecto al presupuesto participativo?

**Yuri Beltrán Miranda:** Es totalmente seguro y totalmente confiable además de que el sistema es anti hackeo y demás, me gustaría que platicues en algún momento con gente del área de sistemas y te cuenten directamente la arquitectura del sistema y a la mejor te podemos dar un diagrama o algo así que te pudiera ser útil para tu tesis, pero básicamente tenemos distintos niveles de protección ante un intento de intromisión deliberada en nuestros sistemas, un hacker que nos quisiera tronar, un partido político que nos quisiera tronar, los rusos “ve tú a saber” y esta idea que se utiliza mucho en los sistemas electorales electrónicos y es que todo tiene que ser redundante entonces aún si se nos cayera un servidor tenemos otro servidor en algún otro momento que puede entrar entonces una falla de energía eléctrica, un incendio en el servidor no se nos caería ni 20 segundos la votación, así se debe hacer y normalmente uno utiliza uno o hasta dos redundancias y alguna de esas tiene que estar fuera de la Ciudad de México o fuera del Instituto cuando menos, nos toman el Instituto nada pasa.

El voto electrónico fue cuestionado hace algunos años por los partidos políticos porque se decía que uno podía suplantar la identidad de otra en persona y votar en su nombre, entonces tuvimos un comité de expertos mexicanos y extranjeros yo coordinaba ese comité y a la conclusión a la que llegamos es que había que hacer cambios fundamentales en el método de distribución de contraseñas y de ahí surgió esta idea de que las contraseñas se le deben de entregar en el domicilio al votante.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si me tocó votar así.

**Yuri Beltrán Miranda:** Y eso es muy interesante porque entonces ya la entrega de contraseñas al votante pues ya, lo podemos entregar en la casa, siempre existe el riesgo de que quien recibió en la casa no se lo entregue al votante pues ya no es un fraude electoral, eso ya es que su hermana no dio el recado. Y nos ha resuelto el problema a pesar de eso, en algunos momentos hemos encontrado intentos de volar el sistema y fue muy interesante porque el voto electrónico a diferencia del voto presencial va dejando rastros de un intento de fraude y entonces pudimos ir a la FEPADE con toda la evidencia de que quienes habían intentado hacer un fraude que si lo hubieran intentado hacer en voto tradicional pues no lo hubiéramos podido documentar, pero el voto electrónico deja huellas de tu intento de hacer cosas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De sabotaje.

**Yuri Beltrán Miranda:** Si normalmente cuando vamos a entregar contraseñas hacemos una muestra de domicilios a los cuales nos acompaña la FEPADE y le vamos a preguntar a la gente, pero ¿usted de verdad nos pidió la contraseña?, ¿usted de verdad ya la recibió? entonces con eso nos tratamos de dar cuenta si alguien se está haciendo pasar por Ninfa y si el cartero me mintió cuando me dijo que le entregó la contraseña a Ninfa porque el cartero también podría dárselo a su mapache favorito, entonces necesitamos hacer y normalmente esos muestreos salen muy bien, normalmente lo que tenemos es; las contraseñas están llegando a sus destinatarios y está funcionando bien el sistema de voto por internet si me preguntas mi opinión lo que este Instituto debería de hacer es invertir más y más recursos en su votación por internet. El lunes vamos a aprobar el presupuesto para este año y vamos a generar la partida más grande de la historia del Instituto para voto por internet para el presupuesto participativo un poco tratando ya de emigrar o de sembrar las semillas para que emigremos ya, casi nos queremos ya despedir de...

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De las boletas.

**Yuri Beltrán Miranda:** Si.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Yo ahí tengo una opinión independientemente de la entrevista que estamos haciendo, yo no he participado en todas las consultas porque tampoco no tenía conocimiento de esto hace muchos años desde 2011, pero de las veces que he participado he buscado hacerlo por internet porque aparte es otra de mis líneas de investigación “el voto electrónico”.

¿Qué es lo que he notado como participante del voto electrónico en este ejercicio? que cada vez hay más candados de seguridad y entiendo que esos candados son con el propósito de garantizar la seguridad de la votación lo que me he dado cuenta es que estos candados lo que están haciendo también es hasta cierto punto desincentivar la participación te voy a decir por qué. Y lo estoy viendo con un ejemplo personal y con que ya hice la gráfica, ya tengo los datos desde que se empezó a utilizar por internet y como ha disminuido levemente la participación con internet con presupuesto participativo antes era más fácil ¿no? tú mandabas un mensaje te registrabas obviamente ponías tu OCR creo que llama de la credencial para votar y la metías, te mandaban un mensaje de activación, podías entrar al sistema y podías empezar a votar.

**Yuri Beltrán Miranda:** Era paso por paso a tu teléfono

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Exacto, ya después lo cambiaron para que la contraseña que te preregistraras y la contraseña te llegara a tu domicilio y con la contraseña que te llegaba a tu domicilio podías, yo todavía lo podía hacer ahí. El año pasado intente votar electrónicamente en el presupuesto participativo y me acuerdo de que además de todo me pedían que escaneara la credencial para votar yo lo que hice fue escanear una copia de la credencial para votar porque era la que tenía a la mano, me rechazaron totalmente mi solicitud de preregistro.

**Yuri Beltrán Miranda:** Si.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Entonces yo lo que vi independientemente de esta experiencia que tuve, yo lo que he notado es que efectivamente hay un decrecimiento de por sí la votación electrónica no es muy alta respecto a la votación presencial en este tipo de mecanismos, yo lo que he notado es que ha habido un decrecimiento con este tipo de candados y en algún momento entregué un borrador, primer borrador a mi comité tutorial de la investigación justamente cuando le daba más peso a la votación electrónica porque ahorita ya estoy yendo por otras líneas, pero si puse este análisis que yo creo que está bien, por un lado intentas poner más candados para garantizar mayor seguridad en la emisión de la votación y que no haya ningún intento de fraude etcétera, pero por otro lado estás generando un desincentivo también porque no ya nada más tienes que meterte en los días establecidos recordar que para votar por internet también tiene que ser previo sino que recordar que tienes unas fechas también para preregistrarte y entonces eso también como no hay la suficiente difusión pues entonces se te van las fechas para el preregistro, pierdas la oportunidad de votar por intentar en las fechas establecidas y el día a la mejor que llega la elección presencial no estás en tu domicilio o no sé, se te pasó porque efectivamente la difusión todavía es pequeña como tú sostenías, entonces eso es una anotación porque te digo yo lo he hecho yo he votado por internet y sí he visto esta situación lo veo como un desincentivo desde mi punto de vista, pero eso lo podemos dejar al margen y platicar de eso más adelante, no le voy a dar tanto peso ahorita en mi investigación, pero si es algo que he notado.

**Yuri Beltrán Miranda:** Si es más difícil.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si más complicado.

**Yuri Beltrán Miranda:** En términos políticos es un voto apócrifo que se nos cuele por internet y se nos acabó el proyecto entonces yo prefiero ser conservador en eso, pero una cosa que igual y *Giovas* ha de tener las cifras, es cierto que se ha reducido el voto por internet, pero el voto por internet en realidad es la sumatoria de 2 componentes, el voto domiciliario y el voto por internet en la plaza pública y el que siempre ha sido alto es el de la plaza pública y es el que suspendimos, el de la plaza pública es el del tema de los acarreados que te decía, si tú ves el voto sólo el domiciliario la tendencia es creciente el que se cae y la sumatoria se cae porque quitamos el de la plaza pública.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** El de las urnas electrónicas por así decirlo.

**Yuri Beltrán Miranda:** Exacto, pero ese tenía todos esos problemas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, si es que también encuentras



**Yuri Beltrán Miranda:** Pero el domiciliario ha crecido.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si eso si me he dado cuenta, el que es vía presencial por supuesto ha ido en aumento, muy bien ya casi para terminar y esto ya un poquito lo tratamos, ¿han mejorado las condiciones de vida el presupuesto participativo de los habitantes de la Ciudad de México?

**Yuri Beltrán Miranda:** Si claro y en la parte en la que ellos más valoran y es que cuando uno más habla de la calidad de vida siempre estás haciendo supuestos de lo que más le interesa a los demás y entonces cuando algunos nos quejamos de que son aburridos los proyectos del presupuesto participativo en realidad estamos haciendo una ponderación de valores a nuestra conveniencia, son más útiles las clases de matemáticas que las luminarias, las personas valoran más unas alarmas que unas clases de matemáticas y si así la valoran ellos su calidad de vida se incrementó, te acuerdas de este concepto de las preferencias reveladas que usan los economistas, pues por preferencias reveladas sé que cada vez que se genera el presupuesto participativo se mejoran las condiciones, en colonias donde más o menos que tienen sus necesidades de infraestructura satisfechas hay más chance de que los proyectos de presupuesto participativo se vayan a actividades culturales o cosas así más sofisticadas, pero ahí donde no hay pavimento pues la urgencia es el pavimento y yo creo que está bien que se vaya en eso, que lástima que los delegados no hayan invertido en eso pero a la mejor los delegados tenían otras prioridades en ese momento ¿no?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, bueno ya me comentaste también un poquito y de hecho lo vimos en el evento que se celebró en la facultad el año pasado en diciembre que hay esta intención de hacer esta modificación al mecanismo a la cuestión de participación, con el propósito un poco de mejorar y en ese punto están trabajando en conjunto el Instituto y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, desde tu punto de vista si hubiera algo que mejorar en el presupuesto ya maso menos me dijiste un poquito si hubiera algo que mejorar en el presupuesto participativo, ¿qué sería?, ¿qué mejorarías inmediatamente?

**Yuri Beltrán Miranda:** Si, mucho más dinero para la difusión aun a costa de reducir el presupuesto participativo que se ejerce cuando menos 5 años hacer eso, ya asegurarnos que toda la ciudadanía sepa.

2) en lugares como Álvaro Obregón el presupuesto se pulveriza porque está demasiado fragmentada en colonias son muchas colonias entonces creo que les toca \$300,000.00 \$250,000.00 y no da para hacer proyectos importantes, entonces la posibilidad de que se unan colonias de que se hagan proyectos grandes hay que echarla a andar, hay colonias que han hecho proyectos duraderos a lo largo del tiempo, siempre pongo este ejemplo de una colonia que hizo una pista para correr y en el año 1 hizo medio circuito y en el año 2 puso a consideración de los vecinos la otra mitad del circuito, entonces durante un año se quedaron solo con una pista de ida y vuelta, pero hay muchos que han ido haciendo proyectos a lo largo de varios años, el problema es que existe el riesgo de que gane la otra mayoría, gane una nueva mayoría y este proyecto se quede trunco ¿no?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Yuri Beltrán Miranda:** Entonces tenemos que encontrar la manera de vencer esas cosas y a mí la parte que más me interesa es; tenemos que propiciar mayor deliberación pública alrededor del presupuesto participativo y seguro conoces estas plataformas como la de

Madrid o la de Barcelona donde la internet es la plaza para la deliberación pública alrededor de esas cosas, a mí me parece padrísimo yo creo que hacia allá nos tenemos que mover.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** El ejemplo de Cataluña es impresionante.

**Yuri Beltrán Miranda:** Exacto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Exactamente, bueno eso sería todo.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** El Consejero te platicaba hace ratito que existen ya mecanismos de observación independientemente de las ONG, uno que sería muy padre que checaras la de contraloría de la Ciudad de México tiene el seguimiento de los proyectos, entonces en noviembre-diciembre los tuvimos por aquí en un seminario de protección ciudadana y ellos nos decían que hay un 30-40 por ciento de proyectos del año pasado que no se habían hecho en noviembre, se agotaron en el 17 para el 18 y en noviembre no estaban hechos ni un 20 por ciento de avance tenían, entonces ellos tienen ese seguimiento sobre las delegaciones la parte electoral que es la que hace el Instituto queda muy bien, pero cuando pasas tu resultado y nosotros no tenemos el 3 por ciento del presupuesto es la delegación la que lo tiene que operar e implementar, una de tus preguntas es la implementación pues la implementación la parte del Instituto está hecha que es te entrego resultados avalados por el Tribunal son los definitivos tú delegación ejecuta ya lo que la CDMX quiso, ahí es donde esta buena parte parado donde hay muchos problemas.

La otra, mencionabas que en 2010 es el antecedente.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** No en 2011, empieza a asentarse.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** 2010, 2011 es el primero hay 2 consultas, sugerencia para tu tesis que hay que fortalecerla, 2007 el gobierno de la Ciudad echó a andar el programa de mejoramiento barrial, 2007 es el problema de mejoramiento barrial es básicamente el presupuesto participativo iban a las colonias a preguntar que les hacía falta, pero el gobierno, no se les consultaba y a lo que ellos “a pues hace falta botes de basura, pavimentar lo hacemos”, pero no había un carácter vinculante ni nada.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** El otro que también te mencionaba el Consejero y también es muy importante la parte de los comités, no solamente decir si hay banqueta 1 y banqueta 2 y se refieren a la misma banqueta de aquí a la esquina cuando ya se da la votación y hay un empate pues la banqueta de este lado de la calle y la banqueta del otro lado tiene 50 votos cada uno, entonces cuál hacemos, el comité convoca a la asamblea y la asamblea decide cual es el importante porque en caso de empates nosotros decimos: “es un empate”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Yuri Beltrán Miranda:** Eso si pasa con alguna frecuencia.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** Si pasa con mucha frecuencia, que tienen que ir a las asambleas a que los ciudadanos digan cuál de los dos que tuvieron mayor votación pasa, el otro al que si quiere echarle ahí un ojito la colonia al que se refería el Consejero que es una

zona militar, hay muchos años seguidos que no se presentan proyectos el año pasado tuvimos el problema de las colonias, al cabo quien Roel es quien te puede contestar mejor le puedes preguntar, después de los sismos la gente no quería proponer proyectos de presupuesto participativo, te decía: “reconstrúyeme, a mí no me interesa el parque, yo quiero que me reconstruyas el edificio, la casa”. Es un fenómeno que se presentó que es muy interesante Roel, trae los datos de cuántas colonias tenían ese tema.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** La otra que sería muy bueno y creo que es la parte central por lo que leo del título de tu investigación, “innovación democrática y las comisiones” hay rubros dentro del presupuesto participativo los dos rubros que más se usan es en; infraestructura y seguridad pública.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro eso ya lo había sacado.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** Infraestructura se lo lleva de calle es el 70 por ciento, el siguiente es seguridad pública, es lo que te decía un poco el consejero, las delegaciones no están cumpliendo con la parte de seguridad ni de invertir en las colonias; fachadas, luminarias etc. Y como sugerencia habría 2 cosas que yo pondría en la parte de innovación, tenemos 2 años que la parte que se hace la consulta de presupuesto participativo hacemos consulta infantil y la otra no sé si ya conoces las convocatorias de proyectos innovadores.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** La de las buenas prácticas, también lo estoy considerando no sé si sea a eso a lo que te refieres.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** No, proyectos innovadores, estamos premiando de unos años para acá a los proyectos que se presentan.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si son lo de las buenas prácticas.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** Lo de las escuelas, el año pasado premiamos a una “chavita” de 18-19 años que te decía: “es que aquí hay mucha drogadicción y vamos a poner un centro de clases de música.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si hay muy buenos proyectos.

**Giovani (asistente de Yuri Beltrán):** Es muy bueno y el otro como plataforma digital innovadora, échele un ojito a lo que pasa en Denver y en los Ángeles, en los Ángeles el gobierno con un poco, para hacer la comparación que te decía el consejero es no solamente el Instituto también es el gobierno, en los Ángeles la alcaldía tiene un día de presupuesto participativo, sale desde el alcalde, los funcionarios a las diferentes plazas a explicarles que es el presupuesto, a decirles cómo es el presupuesto a ver que hacen y todo ese rollo, esa idea es buenísima y les funciona muchos en los Ángeles.

**Entrevista a Rodian Rangel Rivera (Director de Organizaciones de Participación Ciudadana del IECM), Carlos Agustín Vega Reyes (Subdirector de Programas y Proyectos de Participación Ciudadana del IECM) y Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo (Jefa de Departamento de Procedimientos de Participación Ciudadana del IECM)**

**11 de enero de 2019, instalaciones del IECM.**

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Bueno, estoy aquí con Rodian Rangel Rivera, el Director de Organizaciones y Participación Ciudadana, ¿sí es así el nombre?

**Rodian Rangel Rivera:** Sí, es la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muchas gracias Rodian, voy a sacar unas preguntas de aquí del guion que me parece importante que tú me puedas dar respuesta y puedas contribuirme bastante.

La primera es, la que quería que tú te involucraras un poquito, ¿existe alguna diferencia entre las delegaciones que son gobernadas por el PRD, que son gobernadas por MORENA en 2015, por el PAN o por el PRI, para la ejecución del proyecto del presupuesto participativo?

**Rodian Rangel Rivera:** Todas están obligadas por ley a cumplir, diferencias en cuanto a la ejecución hay alcaldías en las que nosotros hemos dado seguimiento con otras instancias, cabe aclarar que nosotros nuestro trabajo en el Instituto es administrar la consulta en términos de registro de proyectos y la selección de proyectos, ya la otra parte al seguimiento a la ejecución corresponde a otras áreas, pero justamente es lo que hemos venido trabajando con el observatorio ciudadano del presupuesto participativo, qué encontramos con estas áreas en concreto y con estos trabajos del observatorio, la información que nos han dado y que ahorita me voy a permitir precisarte con los informes que nos dan, es que es muy disparatejo.

El primer semestre es de una inoperancia total sea cualquier olor, color o sabor de asociaciones o de preferencias partidistas, lo que nosotros empezamos a notar a partir del séptimo mes es justamente que se empiezan a ejecutar los proyectos, cada alcaldía te dirá sus razones para empezar a operar, yo entiendo que son muchas veces criterios administrativos, de operación de los propios programas institucionales y administrativos de cada alcaldía.

Qué otros elementos hemos encontrado a parte de esta variante administrativa cuando hemos ido a algunas reuniones con las direcciones de participación ciudadana o de los órganos técnicos colegiados es la inviabilidad de proyectos, que proyectos que en algún momento determinado que ganan no son posibles por diversas cuestiones, ya sea elementos de protección civil, por ejemplo, o que financieramente no son viables.

Lo que aquí hay que recordar es que el esquema de dictaminación por parte de los proyectos ha cambiado en los últimos años, cuando antes no había nadie que determinaba los proyectos que se ponían a consulta, ahora ya tenemos un órgano técnico colegiado que

ha venido precisando las características y la viabilidad de los proyectos, es muy interesante el dato porque en términos de proyecto ya no se está apostando por la cantidad de proyectos que se presentan, sino por la calidad de proyectos y esto lo ves justamente en la aprobación de proyectos que se dieron el año pasado, si la memoria no me falla estábamos por un sesenta y tantos por ciento de proyectos dictaminados viables, ahorita te paso el informe para que lo tengas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Gracias.

**Rodian Rangel Rivera:** Cosa que es más importante que tener 25,000 proyectos, tú puedes tener 25,000 proyectos, pero 40- por 50 por ciento pueden estar dictaminados como no activos, no te sirven de nada, lo importante es tener proyectos viables.

La otra cuestión que en términos también de proyectos es importante plantear la idea del proyecto ganador novedoso que tiene que ver con la innovación, que se ha generado este esquema para incentivar la participación.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** De buenas prácticas.

**Rodian Rangel Rivera:** De buenas prácticas y de proyectos, yo más que buenas prácticas es innovación ¿no?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Creo que así le llaman.

**Rodian Rangel Rivera:** Originariamente se llamaba “buenas prácticas” y ahora estamos apostando por “términos de innovación”, este año por ejemplo; estaría apostando por cuestiones de medio ambiente y sustentabilidad o que tenga que ver con áreas más verdes, menos áreas grises, por ejemplo; a mí me gusta mucho esa idea, captación de agua, captaciones fluviales que muchas veces son obras y servicios pero que creo que son obras que al paso de los años nos van ayudar como un tipo de inversión.

Ahora hay otro problema en este momento o vacío legal, la Constitución establece un Instituto de planeación democrática, entonces tenemos que ver también como este instituto va a funcionar y a operar en términos de presupuesto participativo y si vamos a tener que respetar esta parte del órgano técnico colegiado por parte de cada una de las alcaldías. Pero, yo ahí si no me atrevería a hacer una distinción.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Una distinción por razones políticas.

**Rodian Rangel Rivera:** No, no por razones políticas porque todos están obligados jurídicamente a cumplir al final del año con la ejecución del presupuesto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero el principal problema entonces sería si la ejecución y que podríamos decir que es generalizado en toda la entidad, que los proyectos en realidad no están siendo ejecutados en tiempo y forma o simplemente no están siendo ejecutados, tendríamos por ejemplo; el dato de esto o cual es el rezago entonces de eso, yo por ejemplo, saque algunos datos de la revista nexos pero eso del presupuesto del 2017 si no me equivoco, y pues si efectivamente había varios proyectos que estaban quedando por supuesto inconclusos por decirlo poco y algunos ni siquiera se habían echado a andar.

**Rodian Rangel Rivera:** Si fijate, lo que nos informa contraloría del 2017, del 2018 contraloría nos informa que al 10 de octubre del 2018 en las 16 alcaldías hay un porcentaje

del 79 por ciento de no concluidos, solo el 21 por ciento se está observando que ya están concluidos y la delegación que mayor avance tiene en este momento es: Álvaro Oregón, Azcapotzalco y Tláhuac, si te fijas son 3 colores o 3 delegaciones en ese momento de distintas procedencias partidistas, entonces la variable partidista no determina el porcentaje ¿no?, en términos de no concluidos por ejemplo; Venustiano Carranza, Iztapalapa y Tlalpan traen el 98 por ciento de no concluidos, Benito Juárez trae el 100 por ciento de no concluidos al 10 de octubre de 2018, para que tengas una idea de que no hay una relación partidista, es una cuestión de ejecución de problemas técnicos, problemas financieros, administrativos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y al respecto podríamos decir entonces que

**Rodian Rangel Rivera:** Yo te podría decir que es un problema de irresponsabilidad de todos los actores.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero, podríamos atribuir también a este problema, no sé ustedes que conocen un poquito más ¿podríamos atribuir este tema también a la mejor al número de delegaciones y a la cantidad de presupuesto que le son otorgados por el número de comités ciudadanos o de colonias que se tienen?

**Rodian Rangel Rivera:** ¿Cómo?

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Podríamos atribuir el problema de la ejecución al número de colonias que se tienen o a la cantidad de presupuesto que se destina?

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** No, porque si te vas a Milpa Alta tiene muy pocas colonias y su porcentaje de ejecución es muy bajo.

**Rodian Rangel Rivera:** En este caso tiene 17 por ciento de ejecución y el 83 por ciento de no conclusión, tienes lugares donde hay 200 colonias.

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** Ahora también es importante que veas que en Milpa Alta hay un fenómeno distinto que se presenta, los proyectos en Milpa Alta son ambiciosos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿En qué sentido?

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** Porque el presupuesto que tienen es muy alto, muy llamativo, entonces muchos de los proyectos son muy ambiciosos entonces también su ejecución es más difícil en cuanto a tiempo, planeación, en fin, administración.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Yo había revisado también en algún punto de mi investigación, que la mayoría de los proyectos que se presentan para consulta son de infraestructura y de seguridad, en el caso de por ejemplo; Milpa Alta que dice que son ambiciosos ¿cómo está relacionado este asunto de lo ambicioso de un proyecto con el hecho de que por ejemplo se quiera invertir más en el ámbito de infraestructura, es decir, a la mejor sabemos que son más ambiciosos en términos de que pues tienen más obviamente cuentan con mucho más recurso, en qué lo invierten más en este caso, en qué se busca invertir más o porqué son ambiciosos?

**Carlos Agustín Vega Reyes:** Por ejemplo; el año pasado tuvimos una dictaminación para una casa de cultura de un pueblo de Milpa Alta, por decir, Álvaro Obregón le tocan \$250,000.00 no le va a alcanzar le faltan como 2 millones y medio si tiene la posibilidad de

hacer una casa de cultura y hemos visitado la alcaldía y si tiene espacios muy bien hechos, digo no toda la zona son hechas gracias al presupuesto pero en este caso este pueblo si va a tener su casa de cultura.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero ¿por qué es ambicioso, porqué implica una mayor...?

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** Mayor estructura, se van para proyectos muy grandes, ellos no te van a pedir luminar en la calle ¡no!, ellos te van a pedir hazme una casa de cultura y hazme desde el proyecto arquitectónico o hazme el proyecto pluvial no sé, cuestiones.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Todo lo que implica hacer una casa de cultura, incluyendo, por ejemplo: el ¿dónde lo vas a poner?

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** Exacto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Que te cedan el espacio público.

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** Normalmente eso la ciudadanía ya lo tiene bien contemplado, ellos conocen perfectamente su territorio saben en dónde pueden trabajar y las cuestiones de uso de suelo no hay problema, porque inclusive también la dictaminación es muy minuciosa, que yo recuerde Milpa Alta no se equivoca en su dictaminación, no han tenido problema de que ¡ah! mira fijate que te lo autoricé y fijate que no lo puedo hacer porque el uso de suelo no me lo permite.

**Rodian Rangel Rivera:** Si ahí no hay, Milpa Alta si son bastante cumplidos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ustedes tienen, yendo sobre este asunto también de la participación tienen el registro de que haya una delegación, una alcaldía ahora, ¿en dónde se participe más, que la ciudadanía participe más que en otras sobre proyectos de presupuesto participativo donde no nada más para la consulta, sino que participe generando proyectos?

**Carlos Agustín Vega Reyes:** La GAM.

Ninfa Elizabeth Hernández Trejo: La Gustavo a Madero.

**Carlos Agustín Vega Reyes:** Si, la consulta pasada si fue la que más, el distrito 6 fue la que más arriesgada.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, el distrito 6, ahora otra pregunta y también voy a ir un poquito cerrando ¿qué tanto los proyectos o qué tanto este mecanismo de presupuesto participativo está contribuyendo desde que se creó a la fecha, desde que se empezó a implementar de manera generalizada aquí en la Ciudad de México, otrora Distrito Federal, desde ese punto de vista ha contribuido a mejorar las condiciones o la calidad de vida de la ciudadanía? considerando lo que me están comentando ustedes de, por un lado la cantidad de proyectos que se pueden producir, es decir, estamos viendo que tenemos estas deficiencias en nuestra colonia vamos a lanzar nuestro proyecto, hasta el punto de que han quedado mal en la ejecución. ¿Han mejorado la calidad de vida, las condiciones de vida?

**Rodian Rangel Rivera:** Un paréntesis sobre lo que comentaba Carlitos, fueron 1,142 proyectos los que en ese Distrito se registraron en el Distrito 6, estoy hablando de una parte de la delegación, ahorita te pasamos los datos estadísticos para que los tengas por Distrito por delegación yo creo que faltaron, para que lo tengas también.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Gracias.

**Rodian Rangel Rivera:** Yo creo que si es importante el presupuesto participativo en términos de varios aspectos: uno, la construcción de una cultura democrática mucho más amplia que va más allá de lo electoral y le permite a un ciudadano desde un tema esquemático el proponer un proyecto, incidir de manera directa en su espacio natural como es la colonia, ubicarse y conocer a los vecinos, activar a la parte democrática participativa al año, no cada 3 años o cada 6 años normalmente. Y un elemento muy particular que tiene el presupuesto participativo y de la elaboración de un proyecto es el diagnóstico del pueblo, esto lo que conlleva es que cualquier ciudadano, ciudadana este al pendiente de lo que pasa en su medio natural y yo creo que esa parte es una semilla que está abonando en este momento, hay quien me decía: que no pasamos del 4 por ciento de participación, pero es un 4 por ciento de una ciudadanía que está consciente y que año con año está ahí y que tú justamente tienes que apostarle a esto, e inclusive las nuevas tendencias tú lo sabrás mejor que nadie ahorita están buscando justamente este tipo de esquemas hasta mucho más bondadosos, más directos de participación, yo creo que lo que estamos viendo es la semilla de algo que está evolucionando.

Ahora, tú lo planteas muy bien en términos deliberativos que es justo el planteamiento al que nosotros estamos a la espera, que tú me dices buscar temas deliberativos, entonces ahora tal vez ya no sea un proceso de consulta como lo conocemos hasta ahora a la mejor ahora la elección ya sea a través de un proceso de deliberación, ya no a través de un sufragio o de una opinión, sino de una deliberación, esa es la parte padre que estamos viendo por parte de la, no quiero decir si buena o mala sino del propio desarrollo de los modelos democráticos de participación ciudadana.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro y de hecho y también por eso mi pregunta previa, pues obviamente este modelo la idea del presupuesto participativo nace en Brasil en Porto Alegre, la idea era justamente también mejorar justamente emparejar un poco la cuestión de desigualdad social de Porto Alegre respecto a las periferias que presentaban problemas de alumbrado público, de pavimentación etcétera y por eso justamente se ganaron el reconocimiento internacional, porque además de que empezó a fomentar justamente la participación a raíz de que la ciudadanía se estaba involucrando diciendo cuáles eran las prioridades en su colonia, que es lo que se tenía que hacer en sus comunidades, se fue dando un avance en términos de igualdad social, socioeconómica, social en términos de condiciones de vida.

Por eso también yo les preguntaba a ustedes el presupuesto participativo aquí por ejemplo; pues a la mejor también pudo haber nacido con ese ímpetu, con ese ánimo de pues mejorar por supuesto estas condiciones y por supuesto también incentivar la idea de comunidad, la idea de colonia, la idea de vecino, la idea de ciudadano, ciudadana y por supuesto la idea también de mejorar el ámbito participativo, pero con estos datos que ustedes me están dando, por supuesto la idea apunta que pues no se está logrando esa parte y la participación que apunta a ser una semilla importante en términos participativos no está generando



todavía esa inclusive esa modificación de veros, de generar ciudadanía de generar inclusive la idea de una manera diferente de veros como colonos o como vecinos y de organizarnos y deliberar esos proyectos, eso es lo que me da la impresión, digo por los inconvenientes del presupuesto participativo.

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** Si es que aquí hay 2 factores, uno es lo que te comentábamos antes que la ejecución es un problema, la ciudadanía finalmente no ve resultados entonces eso y por otro lado de que no hay un mecanismo real que la ley si lo prevé la sanción, pero no existe ese mecanismo real e inclusive la cuestión social no es fuerte porque si existen ciudadanos que reclaman y que buscan la manera de decir: “oye a quién acudo porque mira estamos a tal fecha y ya pasó definitivamente todo el año y el proyecto en el mejor de los casos se hizo mal, se medio terminó o de plano no lo hicieron”, entonces tenemos un problema de que no existe una sanción a la no ejecución.

**Rodian Rangel Rivera:** Y la pequeña sanción que existe son sanciones administrativas mínimas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Cecilia Guadalupe Jurado Rebollo:** Si, en el informe que te va a pasar Rodian está la cuestión de como la contraloría le ha dado seguimiento es una de las autoridades que está ejecutada para sancionar la no ejecución porque estamos hablando de recursos públicos y bueno ya esa parte le corresponde a una autoridad que se está haciendo lo que te está informando.

**Rodian Rangel Rivera:** Nosotros no tenemos elementos para sancionar.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** No, por supuesto que no, es meramente de gestión y por supuesto promoción de participación de este lado. Y bueno, en ese sentido yo por ejemplo; ya empecé a meterme más en el tema actualmente lo que se está buscando sobre todo en este cambio de régimen, cambio de gobierno, lo que estamos viendo es que haya una posibilidad real de que haya una modificación a la forma en la que se está llevando a cabo este mecanismo y otros de participación ciudadana, en ese sentido las diputadas a las que he entrevistado me han dicho que si, que se han estado manteniendo encuentros con otros actores claves precisamente para modificar un poco la dinámica y obviamente que la participación realmente se vea reflejada de mejor manera también en ese tipo de mecanismos. Y en ese sentido yo les preguntaría, si hubiera algo que mejorar en este mecanismo, digo a reserva porque tengo mil preguntas, pero ¿si hubiera algo más que mejorar en este mecanismo de presupuesto, qué sería?

**Rodian Rangel Rivera:** Yo creo que la mejor manera de empoderar, si se me permite la expresión al presupuesto participativo, es que el ciudadano exija la ejecución de los proyectos, yo creo que en este momento el tema está en la ejecución, porque hay una parte operativa en la cual el Instituto ha venido digamos generando una didáctica de la participación ciudadana, facilitando lo platicábamos desde criterios o modelos tradicionales como es la urna, la casilla, está el sistema electrónico por internet, ahora que el tema es justamente la austeridad pues el Instituto si ha venido generando estos sistemas mucho más amables, mucho más a menos, austeros, racionales en cuanto al uso del gasto, pero si en el uso de esta visión de 360° del presupuesto participativo si tiene que ver con estos, vamos a llamarlo así “dientes” que le podamos poner para observar la no ejecución y la ejecución.

No me dejaran mentir digo, yo tengo aquí poco tiempo pero la principal queja que nos llega aquí es: no ejecutaron y cuando vemos solicitudes de información por ejemplo; que Carlos maneja el tema muchas solicitudes son cuáles fueron los proyectos dictaminados, porque suponemos que una vez que ellos tienen el dato de los proyectos que fueron dictaminados y que ganaron, viene otra petición a otra instancia correspondiente sobre la ejecución, que eso si lo quiero suponer, por qué me deja ese dato por la cantidad de solicitudes que se están mandando al InfoDF, el InfoDF nos reportó cerca de 1,812 solicitudes de información del año pasado, es decir, una solicitud casi por colonia entonces si es un tema también para el InfoDF que marca, aquí el año pasado nos llegaron 266 solicitudes de información de las cuales el 60 por ciento son del presupuesto participativo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Rodian Rangel Rivera:** Lo que te quiero decir, el tema del presupuesto está, el tema que tenemos y yo creo que tenemos que cambiar la narrativa es en términos de la ejecución, pero es una narrativa que se tiene que cambiar también con la responsabilidad de los actores involucrados.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro.

**Rodian Rangel Rivera:** Qué necesito yo, que el legislativo sancione, me genere las leyes, las normativas para sancionar la no ejecución

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ahora yo creo hay un tema muy importante, porque ustedes me están hablando de, por ejemplo, el problema es la ejecución pero que a la mejor tiene que ver con cuestiones más bien de corte administrativo, hasta qué punto podríamos hablar inclusive de temas de corrupción en términos de la no ejecución, ¿por qué? Porque ese es otro gran tema independientemente de la coyuntura política en la que estamos, yo me estuve metiendo el año pasado en esos temas de corrupción porque me invitaron a un proyecto de investigación y el gran problema de la corrupción desde mi punto de vista, es que hay un desconocimiento de ¿qué es la corrupción? Porque no hay un delito de corrupción como tal que perseguir ¿no?

**Rodian Rangel Rivera:** Claro, la omisión podría ser.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Exactamente podría ser, pero, no es como tal la corrupción el delito hay delitos que se meten en este gran saco que es la corrupción pero que tiene que ver con cuestiones justamente de la omisión, miles, pues hay varias cosas que están ahí detalladas.

**Rodian Rangel Rivera:** Si, por ejemplo, eso, digo en un ánimo como precautorio yo si te podría decir no somos la instancia como para señalar

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Que haya este tipo.

**Rodian Rangel Rivera:** Yo te podría decir: “no hay ejecución”

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero las causas

**Rodian Rangel Rivera:** Pero hacia donde tú, yo ya no tengo “dientes” para llegar hasta ahí, mi diente es la no ejecución, ahí si yo no puedo rebasar ese tipo, ahí yo sí te diría que tiene que ver con solicitudes de información, que ustedes como investigadores, como

académicos nos hacen a las propias áreas administrativas de las alcaldías, pero no nos corresponde a nosotros.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Rodian Rangel Rivera:** Ahí si yo ya tengo que cuidar esa parte.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Bueno yo lo estaba señalando también por el tipo de sanción que estaríamos esperando.

**Rodian Rangel Rivera:** No, son sanciones

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Hay cuestiones, hay elementos, delitos que se enfrascan, perdónenme que siga con el tema, que están en este saco de corrupción que se sancionan, pero las sanciones no son penales.

**Rodian Rangel Rivera:** Son sanciones de corte administrativo, en su mayoría son amonestaciones, pero yo sí te diría que esa parte si es más la parte punitiva, si es más de abogado de la contraloría.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Por supuesto, qué puede sancionarse y de qué manera, por supuesto eso ya es otro tema, pero si lo rescataba justamente por eso, porque los factores por los cuales la no ejecución se podría dar pueden ir en muchos ámbitos, en muchos sentidos.

**Rodian Rangel Rivera:** La otra parte del presupuesto ¿no?, independientemente creo también tiene que ver con, vamos a decirlo así, la narrativa que se ha generado referente al presupuesto participativo, el año pasado hay datos bien curiosos los vas a ver en el informe, yo te los adelanto, curiosamente la participación cayó en las 3 delegaciones en ese momento que en el 2017 fueron las 3 primeras.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Miguel Hidalgo, Tlalpan.

**Rodian Rangel Rivera:** No, Coyoacán, Gustavo a. Madero y Venustiano Carranza.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero que fueron las 3 primeras en qué entonces.

**Rodian Rangel Rivera:** En participación, curiosamente y las que menos habían votado subieron su votación casi al doble que el año pasado 2018, entonces a lo que voy ¿no? hay un fenómeno nosotros creemos que es por el cambio que se dio en el 2018, la perdida, la movilidad, la movilización, a lo que voy pero también nos fijamos en aliados estratégicos el año pasado que nos ayudaran a generar un mayor proyecto de ciudadanía y que vendieran el presupuesto participativo, que construyeran una narrativa del presupuesto participativo más ciudadanizada, yo creo que también ha faltado eso, ciudadanizar más el presupuesto participativo, alejarlo vamos a decirlo así, de las dinámicas partidistas, de las dinámicas también de las propias alcaldías.

Esto te lo comento porque a mí me llamó mucho la atención el tema en Benito Juárez, en Benito Juárez subió la participación 50 por ciento, para mí es uno de los datos principales porque generalmente o históricamente no me dejaban mentir Benito Juárez era una de las delegaciones más apáticas, pero que es lo que tengo que hacer yo, que tú bien lo sabes, es no comerme el dato del 3.4 sino, meterme a investigar los datos por alcaldía, los datos

particulares y ubicar este tipo de cambio, yo a ese 50 por ciento que veo de cambios de movimientos ascendentes es a lo que le seguiría apostando en estos años a crecer ese 50 por ciento, si yo, si nosotros logramos consolidar una estrategia con aliados estratégicos, con construcciones narrativas, con laboratorios de seguimiento a la ejecución, si nosotros logramos cubrir esta parte que es la que nos están pidiendo creo que podríamos justamente generar espacios de confianza para que la ciudadanía se empodere y participe y también hay que generar de manera, vamos a llamarlo así legal también pues los elementos de sanción que tú misma has comentado por el simple hecho de omitir o de ser omisos ante la no ejecución de proyectos que han sido decididos por el soberano, así dejémoslo en esos términos, pero también es una responsabilidad de todos los actores que están inmiscuidos (Instituto electoral, ciudadanos, Poder Legislativo, funcionarios en las alcaldías).

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y desde la parte de este Instituto Electoral, ¿cómo ciudadanizas más estos mecanismos, cómo ciudadanizas más el presupuesto participativo desde esta parte? yo ya entendí, ustedes me están diciendo: “tendría que haber modificaciones para que este principal problema que tiene que ver con la ejecución se sancione a la no ejecución, pero desde el Instituto ¿qué se modificaría, que modificarían ustedes desde esta área? ¿hay algo que no está haciendo bien el Instituto?

Yo por ejemplo y perdónenme antes de que me respondan, noté y no sé si se deba a esto o a la misma contraloría pero, noté que inclusive hay un problema para la clasificación de los proyectos, es decir, yo me meto a ver qué tipo de proyectos se están ganando en un año dado de consulta y resulta que en infraestructura meten cosas que a la mejor no corresponden a ese rubro, es decir, puedes tener la construcción de una cancha de basquetbol en infraestructura y la puedes poner como cuestión deportiva, actividad deportiva, entonces a la mejor por ahí podría ir también el asunto de que el Instituto no sé a la mejor debe de mejorar ciertos aspectos.

**Rodian Rangel Rivera:** No, yo lo que creo ahí es.

**Carlos Agustín Vega Reyes:** Bueno en la práctica recibimos mucho la queja de ¿por qué el Instituto recibió hacer una banqueta? bueno es que el Instituto no es un filtro de la propuesta del ciudadano, algunos ciudadanos muy molestos y que además son recurrentes y que tenemos contacto ya cotidiano con ellos, decimos sabes que yo sugiero que revises el programa de desarrollo de la alcaldía que es trianual y no pidas lo que ahí está previsto hacer, ahí hay obligaciones ya obvias de las alcaldías, banquetas, luminarias, entonces se les orienta en el sentido de revisa ese programa y no pidas en el presupuesto participativo lo que ya está por hacer, a veces no lo traen en el radar, ahora es un programa en el desarrollo de la alcaldía donde se dicen que obras se van a hacer, entonces nuestra labor es más bien de orientación, inclusive no podemos negarnos a recibir una propuesta de proyecto finalmente quien va a dictaminar su viabilidad es la alcaldía por medio de su consejo técnico.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok.

**Carlos Agustín Vega Reyes:** Ahora respecto a la ejecución me gustaría comentar que el Tribunal Electoral es la instancia que conoce de las diferencias en materia de presupuesto participativo y ya este año ha habido como 2 o 3 antecedentes ya del Tribunal donde el ciudadano se ha quejado de la inejecución ya de algún proyecto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro.

**Carlos Agustín Vega Reyes:** No han prosperado porque el ciudadano se ha quejado de un proyecto que se tiene que juntar en el propio ejercicio fiscal en este caso 2018.

**Rodian Rangel Rivera:** Empezarían a prosperar a partir de ahorita.

**Carlos Agustín Vega Reyes:** Entonces no conocemos o yo no conozco al día de hoy un antecedente jurisdiccional donde el ciudadano se haya quejado de la inejecución en si ya del ejercicio fiscal, porque el Tribunal si ha dicho que se tiene que ejecutar el ganador, sin embargo, el ejercicio fiscal todavía está abierto y la delegación no puede hacer el 31 de diciembre, también podría sería bueno explorar un poco qué criterios está estableciendo el Tribunal respecto a esa ejecución.

**Rodian Rangel Rivera:** Y ahí después del Tribunal tienes la sala regional y después en el ámbito local habría tribunales administrativos competentes a la Ciudad de México que tendrían que hacer la revisión, pero justo lo que dice Carlos es importante, yo lo que veo es que ya se empieza a ciudadanizar hasta el tribunal en este término de dictámenes, que es lo que está faltando pues capacitaciones en términos informativos de que los presupuestos que ganaron el año pasado son ejecutables hasta el 31 de diciembre del 2019 y que a partir del 1° de enero del 2020 podrían ser observados, que tenemos en este momento ahorita todo lo no ejecutado perteneciente a 2018 ya puede ser observado en el 2019, pero volvemos es un término de pedagogía también y de construcción de ciudadanía en esa parte de saberle informar a la gente que se puede, cuándo se puede y dónde se puede.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Entonces el Instituto tendría que hacer esa talacha ¿no? de estar informando

**Rodian Rangel Rivera:** Yo creo que sería una parte fundamental ahorita, justo por estas observaciones que hemos ido recibiendo, inclusive te puedo comentar que este año vamos echar a andar una difusión permanente del presupuesto participativo ya no es una cuestión nada más de la consulta ciudadana sino ya es de informar permanentemente qué, cómo, cuándo y dónde es el presupuesto participativo porque una de las cosas que detectamos fue eso, nada más se habla del presupuesto participativo una vez que se emite la convocatoria y hasta el primer domingo de septiembre después sino es por lo que se maneja aquí no lo conoces no lo ubicas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Rodian Rangel Rivera:** Si creemos que es importante generar esta campaña permanente, a parte está mal que lo digamos pero una vez que se van los procesos electorales la función que tiene el Instituto es justamente la parte de participación ciudadana que es a lo que tenemos que darle difusión y a lo cual anualmente tenemos un ejercicio constitucionalmente hablando que es la propuesta del presupuesto participativo y todas las solicitudes de consulta que nos van a referir a partir de lo que la Constitución marca y que ya no tenemos por cierto ahorita el candado de que por ser proceso electoral no podamos revisar algún tipo de consulta, ahorita ya estamos facultados para valorar cualquier tipo de solicitud de consulta porque ya no tenemos justo ese 49 no, 50 cuarter que justamente nos bendecía a no hacer consulta durante el contexto del proceso electoral y ahora si ya vas a ver más consultas a partir de este año.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Podríamos atribuir un poquito ya para cerrar, está cuestión de la cantidad de participación ¿podríamos atribuirla justamente a eso a una falta de, un desconocimiento por ejemplo, una falta de difusión a la no ejecución?

**Rodian Rangel Rivera:** Si y la otra y tú lo sabes bien, el presupuesto participativo y los mecanismos de democracia directa en general son procesos con poca participación, no son procesos desgraciadamente con 80 por ciento de participación 70 por ciento, por eso te digo yo creo que son procesos que están en proceso de semilla en este momento y que van a abonar a los cambios de los modelos democráticos de participación.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro.

**Rodian Rangel Rivera:** Tampoco nos conforta eso en términos de la sociedad mexicana, pero también somos conscientes de que los modelos son a nivel mundial a nivel comparativo andamos así y si lo comparas en volumen en cantidad de gente no andamos tan mal.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro, la idea que sea aquí justamente que sea ésta la Ciudad en que se implemente también bueno tenemos ejemplos a nivel nacional donde también se lleva a cabo presupuesto participativo, pero en términos de visibilidad de impacto justamente respecto al mecanismo implementado y la cantidad de gente que puede participar por supuesto esta Ciudad es impresionante.

**Rodian Rangel Rivera:** Inclusive yo te podría no sé si Carlos acá lo vivieron, yo lo vi desde la arena donde tú estás ahora, la consulta corredor Chapultepec, medios de comunicación, agenda local y la participación fue muy corta, fue baja para lo que se esperaba, cuál fue ahí la gran ventaja, el carácter vinculante.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Que es como aquí en presupuesto participativo cuando es vinculante cuando es concurrente con la elección de comités ¿no?

**Rodian Rangel Rivera:** No, el vinculante tiene que ver con que la jefatura de gobierno te cuente como aceptó la decisión, que iba a respetar la decisión de los ciudadanos y yo creo que eso le dio fuerza en específico en ese momento a esa consulta y tú ves el nivel de participación también fue bajo, pero se generó debate y yo creo que esa es la parte deliberativa más importante que se genera.

**Carlos Agustín Vega Reyes:** Con la nueva regulación en la Constitución ahora la consulta ciudadana debe ser solicitada por al menos 2 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores y es vinculatoria si participa el 15 cuestión que antes no, porque su naturaleza no es vinculante, es elemento de juicio para que la autoridad decida, entonces eso si es un avance porque genera mayor importancia tanto a la solicitud como al resultado que la autoridad asume y antes no era de esa manera, entonces es un avance que señala la Constitución ahora en esta etapa en que el Congreso de la Ciudad tiene que armonizar la ley de participación de acuerdo a la Constitución tendría que detallar más.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, si claro esa es una gran tarea por supuesto.

**Rodian Rangel Rivera:** Si la parte vinculatoria, fijate nos han llegado solicitudes muy curiosas pero en términos de prevención nosotros ahorita estamos generando un mínimo y un máximo de consultas que se podrían realizar porque la Constitución nos obliga a eso,

antes nos obligaba a una y a un uso discrecional también de las consultas cuando los actores políticos las solicitaban, ahora ya la Constitución nos permite analizar en un periodo de 75 días la realización de una consulta, entonces nosotros ya nos prevenimos en esa parte, yo te podría decir en este momento que podríamos hacer de manera fácil 4 consultas al año más la constitucional del presupuesto participativo lo que también vemos es que es complicado en una parte operativa, en una parte de costos y que la valoración de consultas también tiene que ser de interés general se le llama y trascendental.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Es todo un tema esto también.

**Rodian Rangel Rivera:** Sí, pero nosotros como área nos estamos previniendo ante esta parte legal y justo lo que platicabas hace rato de cómo también este tipo de ejercicios prácticos pueden dinamizar colonias, porque el 2 por ciento va desde colonia, alcaldía, una zona de varias colonias, alcaldías, alcaldías vecinas, hasta toda la población entonces es bien interesante.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si por supuesto.

**Rodian Rangel Rivera:** Entonces tienes para estudiar muchísimo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Son muchísimas vertientes tan sólo de este tema, por mi parte sería todo, muchas gracias.

## **Entrevista a Coordinadora de Comité Ciudadano de la alcaldía Gustavo A. Madero**

**11 de enero de 2019, Gustavo A. Madero**

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Estoy con una coordinadora de comité ciudadano aquí en la Gustavo a Madero y la primera pregunta que te voy a hacer es, ¿cuánto tiempo tienes en tu cargo como miembro de comité ciudadano y cómo coordinadora de comité?

**Coordinadora de CC:** 2 años.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** 2 años, entraste en dos mil...

**Coordinadora de CC:** 2016

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, vas a cumplir ya 3 años ya casi terminas, ¿desde un principio fuiste coordinadora de comité o primero fuiste nada más miembro del comité ciudadano?

**Coordinadora de CC:** No, solamente he sido coordinadora desde que yo inicié.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Desde que empezaste.

**Coordinadora de CC:** Si, que fue hace 2 años coordinadora.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien, ¿recibes alguna remuneración oficial o extraoficial por tu encargo?

**Coordinadora de CC:** Ninguna.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ninguna remuneración, ¿cómo fue la organización con tus compañeros y compañeras del comité ciudadano para ser electas y electos como representantes de la colonia?

**Coordinadora de CC:** La verdad esto fue una mentira.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Por qué?

**Coordinadora de CC:** Nos metieron a mentiras diciéndonos que esto iba a ser un trabajo, que si se ganaba el comité ciudadano íbamos a recibir un pago, como un trabajo, así fue de un inicio.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Quién los metió?

**Coordinadora de CC:** A mí me invitaron compañeras que ya trabajaban en la política.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Estaban en... perdóname que te pregunte más, ¿en qué partido?

**Coordinadora de CC:** En el PRD.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Están trabajando actualmente en el PRD?

**Coordinadora de CC:** No ya no, quedaron fuera.



**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Estaban de casualidad en la delegación o tenían algún vínculo con la delegación de aquí de la Gustavo a Madero?

**Coordinadora de CC:** Estaban en la territorial.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, muy bien, entonces por lo que me acabas de comentar el partido político digamos en este caso el PRD motivó, apoyó tu cargo.

**Coordinadora de CC:** Si.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Antes de formar parte de este comité ciudadano ¿tú formabas parte de otra organización vecinal o digamos que has sido líder de los vecinos aquí en...

**Coordinadora de CC:** No, nunca. Yo andaba en un grupo donde nos ofrecían becas, ayudas de madre soltera, entonces yo inicié en ese grupo como participante únicamente pero, notaban así como que... un liderazgo, yo imponía.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si te destacabas.

**Coordinadora de CC:** Si, me destacaba entonces fue como me impulsaron a base de mentiras.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Qué función tuviste en este grupo en el que estabas?

**Coordinadora de CC:** Solamente era integrante del grupo pero, la líder del grupo en algunas ocasiones no podía ir y me dejaba a cargo a mí, entonces de ahí fue que fueron observando que yo podía con un cargo así.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Pero qué hacías, digamos, invitabas a otras personas a que recibieran apoyo?

**Coordinadora de CC:** No, has de cuenta que yo estaba en el grupo y nos decían hay que ir a apoyar a tal lado, y yo iba y si la persona que era la líder no podía ir me decía: “oye te encargo que te llesves a la gente y yo los veo en tal lado”. Entonces yo los esperaba en el sitito donde nos citaban y ya entonces de ahí yo les decía: “saben nos vamos a mover a tal lado nos vamos a ir así y así”, notaban el que yo podía, como... como te explico...

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Mover, organizar.

**Coordinadora de CC:** Si, mover a la gente, entonces de ahí que fueron viéndome mi desempeño.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y esta organización era parte de algún partido?

**Coordinadora de CC:** Si, del PRD

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Del PRD, muy bien, como comité ciudadano, como miembro del comité ciudadano ¿tienes alguna relación con representantes de partidos políticos de la colonia o la comunidad?

**Coordinadora de CC:** No ya no, mira en una instancia cuando se ganó el comité vecinal a mí me dijeron que se iba a trabajar con el partido porque era el que estaba como líder en la delegación, entonces yo tenía que trabajar con ellos para que ellos me hicieran el trabajo,

entonces en una instancia yo honestamente entré con una venda en los ojos, a mí me la pintaron muy bonito, que era un trabajo, no vas hacer mucho, te van a pagar, vas a ver por el bien de tus vecinos, entonces eso me llamo la atención.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Sorpresa, cuando yo gano entonces yo empiezo a ver las deficiencias de la colonia, se empieza a pedir el trabajo y resulta que nunca había material, nunca podían, nunca había trabajadores, nunca nada, entonces ahí empiezan muchos problemas porque los vecinos piensan, para empezar los vecinos están confundidos con la función que tiene un comité vecinal, los vecinos piensan que uno les va a resolver la vida, cuando nuestro cargo es honorífico nosotros solamente podemos responder en pedir trabajo a la delegación más no hacerlo nosotros.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, y en ese sentido bueno ya me explicaste esto de antes de ingresar cual fue tu vínculo, en los años que llevas como coordinadora del comité ciudadano ¿ha habido una influencia del PRD o de algún otro partido político en las decisiones o en las acciones del comité ciudadano?

**Coordinadora de CC:** Tanto así no mira, porque, por ejemplo: yo lo trabajé como comité ciudadano fue el ayudar a nuestra colonia yo pedía mucho luminarias tenemos la colonia muy apagada, había muchas fugas de agua, mucho esto, pero desgraciadamente la política ya mueve todo esto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** La política está muy metida en esto, entonces para qué a mí me hicieran algún trabajo o me dieran algún apoyo para mis vecinos yo tenía que llevar gente a los mítines o cosas así, entonces ahí es donde uno se empieza a decepcionar.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y los mítines por ejemplo a los que los llevabas, ¿qué tipo de eventos eran?

**Coordinadora de CC:** Por ejemplo: que iba a estar el delegado en algún lado y hay que ir para estar apoyando.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ok.

**Coordinadora de CC:** Ese eran los tipos de mítines.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y otra pregunta entonces, en estas elecciones, digo esto también lo fui metiendo un poquito ahorita que llegué, ¿en estas elecciones apoyaste a algún partido político, como miembro del comité, te dijeron que apoyararas a algún partido político como coordinadora del comité?

**Coordinadora de CC:** Si nos pedían apoyo, pero ya era ahí honestamente yo en el sentido en que yo no tenía ningún folio, yo no tenía ningún pago me pedían el apoyo dando algunos beneficios a la gente, pero, obligación yo no tenía con ningún partido.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Yo en especial, mi comité no tenía ninguna obligación con ningún partido, puesto que no recibíamos ningún pago de ningún partido.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Tú sabes de algún otro comité digamos de las colonias cercanas que hayan recibido alguna especie de apoyo por parte del PRD, que en este caso ha sido aquí en esta colonia, en esta delegación hasta hace cuando era la fuerza principal?

**Coordinadora de CC:** Mira te voy a ser sincera, en estas últimas elecciones quienes fueron inteligentes fueron los vecinos, la gente, te voy a decir por qué, porque la gente se dedicó a recibir, de todos los partidos les ofrecieron, de todos absolutamente todos los partidos ofrecieron, entonces que hizo la gente no pues yo recibo de quien sea y yo voto al final de cuentas por quien yo quiera.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Entonces en estas elecciones en particular yo noté que hubo demasiadas cosas de por medio, demasiadas y desgraciadamente sabes qué, que la gente aquí ya está acostumbrada a eso, me das: voto, no me das, no cuentas conmigo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Exactamente, entonces tu notaste ese cambio en esta elección, me das pero, ya no va a ser condicionado mi voto para ti.

**Coordinadora de CC:** Incluso sabes qué, que hay mucha gente que era sínica tú las veías, venían contigo y te decían: “oye que va haber para las elecciones, que van a ofrecer, cuánto van a pagar, cuanto esto y cuando te dabas la vuelta ya la veías preguntando al del otro partido y cosas así, yo en estas elecciones y de hecho en las cifras se vio que salió muchísima gente de la que estaba acostumbrada normalmente a votar, por todo eso que hubo, pero los partidos ellos mismos han provocado todo esto, ya acostumbraron a la gente a darle para que salga a votar, sino le das la gente no sale a votar, es más hay gente que hasta la fecha pregunta, así te lo voy a decir tan fácil: “oye pero si ganó tal persona en la GAM, es que yo nada más quería que quedara el “peje” de presidente, no quería que los demás quedaran”, exactamente ese es el problema, no investigan, no leen, se fueron como borreguitos a lo que les dijeron, tu tacha todo parejo sin importar lo que venga y hasta la fecha hay gente que sigue preguntando: “pero si yo nada más quería a tal persona en la presidencia por qué quedó tal y tal”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ¿cuál es la relación del comité ciudadano en específico si de tu comité ciudadano y tú como coordinadora con la delegación bueno ahora alcaldía la Gustavo a Madero?

**Coordinadora de CC:** ¿Qué crees?, que han sido muy prepotentes.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Por qué?

**Coordinadora de CC:** Por ejemplo: yo en mi caso he ido a preguntar por presupuesto participativo, yo gané presupuesto participativo pero, a mí me deben presupuesto participativo 2017.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ahorita pasamos a ese punto.

**Coordinadora de CC:** Esta última vez que se fue a preguntar, como que te quieren poner muchas trabas, así como que, ah tu eres de tal año entonces tu estabas con tal partido, a ti te ponemos barreras.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ahorita, por ejemplo, que es otra administración.

**Coordinadora de CC:** La gente está siendo muy muy prepotente.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y cuándo estaba el PRD?

**Coordinadora de CC:** Pues es que has de cuenta que como el PRD se sentía dueño de todos los comités, te voy a decir por qué, no es que nosotros fuéramos de PRD si no, que teníamos que trabajar con PRD porque eran los que estaban en la delegación, entonces no era que perteneciéramos a ellos simplemente que teníamos que trabajar con ellos para obtener beneficios lo que ahora se supone que debería hacer uno con MORENA pero, MORENA entró muy prepotente, esa es una, la otra te voy a ser honesta la vez que yo fui a pedir trabajo a la territorial 9 que es la que nos corresponde, la gente que pusieron no tiene idea a lo que la pusieron, es más tú vas y preguntas tal cosa y voltean a buscar a ver quién era antiguo para preguntarle que les estamos pidiendo o que les estamos preguntando. La verdad es que la gente que entró no tiene ni idea a lo que entró y no es por nada, pero sí se nota la diferencia.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien.

**Coordinadora de CC:** No sé si es porque apenas van entrando y se van a ir haciendo colmilludos o cuál es la situación.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, bueno la otra es, como parte del comité ciudadano en el tiempo que llevas, ¿has distribuido apoyo de servicios a tus vecinos en mandato de la delegación en algún partido político?

**Coordinadora de CC:** No, bueno si la verdad sí, yo di becas, becas escolares.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Provenientes de la delegación?

**Coordinadora de CC:** De la delegación, bueno que se supone es un derecho al que tenemos todos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero ¿cómo es la dinámica, la delegación que estaba en ese caso en manos del PRD te decía: “a mira tengo becas jálame gente o cómo era la dinámica?

**Coordinadora de CC:** Exactamente, él te dice: “lleva gente a los apoyos”, porque siempre es primero los apoyos, los apoyos entonces dependiendo

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Los apoyos de qué, en mítines?

**Coordinadora de CC:** Si, en mítines, en ese tipo de cosas entonces dependiendo la gente que ellos supuestamente veían te decían: “te doy quince becas”. Que obviamente quince becas para ser una colonia son muy poquitas, pero como hay líderes por todos lados esta es otra de las cosas, en su momento yo me moleste porque yo dije: “entonces para que soy coordinadora si a todo el mundo le hacen el trabajo”, yo voy y pido un trabajo meto un escrito o meto un CESAC de que necesito una lámpara, como comité vecinal se supone que pues a mí me deben de apoyar porque yo soy la que está conociendo la colonia yo soy la que la gente se acerca a uno para pedir las cosas, pues resultaba que al comité vecinal no le hacía pero, iba cualquier persona y ya sonreía con el director o cosas así y a esa persona al

siguiente día se lo hacían, entonces yo decía: “que caso tiene que yo este como coordinadora porque yo quedo mal con la gente, desde cuando te lo pedí a ti y no me lo puede hacer y fue tal persona y a la primera se lo hicieron”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si, bueno este comité ya maso menos me estás dando la respuesta pero, este comité en el que tu formas parte, ¿se ha visto favorecido políticamente por ejemplo: en su momento el PRD en la delegación?

**Coordinadora de CC:** Tal como comité, no.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y los miembros del comité al que tu perteneces?

**Coordinadora de CC:** Ese es otro de los puntos, en especial mi comité, se supone que las planillas entran de 5 miembros, pues de mi plantilla solamente quedé yo, hay 2 personas que trabajan conmigo pero, son de diferente planilla, qué es la que quedó en tercer lugar y la que quedó en quinto lugar. Porque cuando competimos en ese año entraron 7 planillas, eran demasiada la demanda.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Entonces de mi comité solamente quedé yo y de ahí en fuera se integraron 2 personas pero, de diferente planilla y solamente éramos 3 mujeres y esa era la otra, toda la gente así de: “son mujeres no pueden, no saben, nunca esto, nunca el otro”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Bueno, ahorita pasamos bien a ese punto. Ya me comentaste más o menos que ahorita con el cambio, con el ascenso del PRD perdón de MORENA en la delegación, si ha habido modificaciones, tú me has comentado ahorita que si son como un poco más prepotentes, bueno, me estás diciendo que a la mejor esto puede ser producto de que pues obviamente apenas están ingresando al gobierno etc. pero, respecto a la forma en la que se puede gestionar, en la que se pidió en su momento, por ejemplo: en su momento el PRD, que se gestionará el asunto de apoyos para la colonia, ¿eso te lo ha solicitado actualmente MORENA?

**Coordinadora de CC:** No, mira cuando hubo una conferencia aquí en el jardín madero yo me acerqué, vino el alcalde, vino la territorial y vinieron varios integrantes de MORENA, entonces yo me acerqué, anteriormente trabajaba como comité con una jornada al mes, entonces en esa jornada tú llevabas tus prioridades, “no pues tengo tantas lamparás, tengo bacheo, tengo limpia”, cosas así se trabajaba una vez al mes y entonces nosotras como comité nos dividíamos, como éramos 3 nos dividíamos en 3 partes la colonia y recorríamos esas partes que nos tocaban y ya llevábamos la lista de las peticiones. Entonces obviamente casi nunca nos las cumplían al 100% bueno, yo creo que de esos 2 años a la mejor 3 veces fueron al 100% y las otras al 50, había veces que nada pero, esa vez que yo me acerqué, que yo le pregunté: “oiga entonces, ¿cómo le vamos a hacer para seguir trabajando, hay muchas deficiencias en la colonia, este alumbrado, vamos a seguir trabajando con jornadas? Y su respuesta fue: “no, ahora los vecinos tienen que ir a pedirlo porque aquí comité ya no”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Así dijeron?

**Coordinadora de CC:** Así dijeron, entonces yo dije: “bueno”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Bueno esto a reserva de lo que quede en la entrevista pero, están promoviendo ahorita con el cambio de gobierno y obviamente con la asamblea legislativa que también ya cambió totalmente de color, están promoviendo que los mecanismos de participación ciudadana se modifiquen, sufran modificaciones, están pensado inclusive en la posibilidad de generar cambios dentro de la dinámica del presupuesto participativo, veremos qué es lo que pasa con estas dinámicas.

¿Cada cuando se reúne el comité ciudadano?

**Coordinadora de CC:** Anteriormente lo hacíamos cada 20 días, porque se venía lo de la jornada que te digo que se trabajaba cada mes y había alguna otra cosa, por WhatsApp nos comunicábamos y nos quedábamos de ver pero, casi por lo regular era cada 20 días para ver qué era lo que hacía falta, si teníamos que hacer un recorrido juntas, de hecho 2 ocasiones tuvimos una jornada nocturna en la cual pues éramos 3 mujeres y nos arriesgábamos a irnos, se juntaban eran 3 territoriales eran la 10, la 8 y la 9 y nos traían alumbrado, andábamos a partir de las 8:00pm a como 1:00am, 2:00am y la verdad es decepcionante porque sabes que los vecinos nunca agradecen nada, nunca ven nada, no ven lo que uno hace, al contrario en vez de que te agradezcan te buscas únicamente enemistades.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, ¿quién convocaba esas reuniones, porque ahorita me imagino que esas reuniones son menos, por ejemplo: ahorita ya del periodo, de la jornada electoral para acá cuántas veces se han reunido?

**Coordinadora de CC:** Honestamente, ya ninguna.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ya ninguna, ¿quién convocaba antes las reuniones?

**Coordinadora de CC:** Yo como coordinadora.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Tú las convocabas.

**Coordinadora de CC:** Teníamos un grupo de WhatsApp, donde era el de comité vecinal de la colonia, bueno el grupo se llama: “Comité Cuauhtepac”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** OK.

**Coordinadora de CC:** Entonces yo era quien las convocaba.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien, desde tu punto de vista y ya una vez que ha transcurrido casi concluyes tu mandato, ¿las atribuciones de un comité ciudadano son suficientes, son verdaderamente fundamentales para la colonia o debería de haber más atribuciones?

**Coordinadora de CC:** Sí mira te voy a decir el por qué pienso yo: “es el típico, tú llegas con muchas ideas, tú llegas con la idea de ay yo voy a hacer yo voy a lograr” y desgraciadamente llegas y hay una barrera enorme, una barrera enorme política, la política es muy sucia, sino haces lo que ellos piden, no hay trabajo nunca hay nada.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si no te ajustas.

**Coordinadora de CC:** Exactamente, nunca hay nada, mira yo por ejemplo: siempre me molestaba porque yo decía: “entonces de qué sirve una jornada, si yo traigo como prioridad de 50 lámparas apagadas en Cuauhtepac traigo de prioridad 10 y de esas 10, fíjate de 50 que

te estoy hablando fundidas traía yo de prioridad 10 y de esas 10 me arreglaban 2”, yo quedaba mal con la colonia, pero la colonia no se ponía en mi lugar, la colonia no decía bueno y que tal si la delegación es la que no le quiere dar el material, ellos cumplían con mandar mensaje, porque ni siquiera era por favor, exigían, los vecinos así era de exigir, “es que mi lámpara lleva más de un año, mi lámpara lleva años apagada”. Entonces llega uno y quieren que de un día a otro lo hagas, entonces yo llegué con muchas ilusiones y desgraciadamente de esas ilusiones yo creo que ni 2 cumplí.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Otra pregunta que espero no te parezca grosera ni incómoda, pero ¿tú conoces cuáles son las atribuciones que en este caso ya la Constitución de la Ciudad de México, la ley de participación ciudadana les otorga a los comités ciudadanos les dijeron desde un principio cuáles eran tus funciones?

**Coordinadora de CC:** Si, si me las dijeron porque nos llevan a curso al IEDF y te voy a ser honesta ahí desde un principio nos dijeron: “aquí es un puesto honorífico, aquí no reciben un solo peso”, entonces ahí es donde empiezas así como “chin” acá me dicen una cosa, acá me dicen otra, entonces cual es la realidad, pero pues uno, bueno yo, yo voy a hablar de mi caso voy a hablar de lo mío, yo en su momento dije: “bueno pero, si tal persona en su momento así lo logró y ya está cobrando sin trabajar, ya nada más cuando requieren gente, pues ella es la que lleva la gente o lleva papeles”, yo dije: “bueno yo también lo puedo lograr”, aun sabiendo que en el IEDF desde un principio te desengañan, desde un principio te dicen a lo que tienes derecho, a lo que no tienes derecho, en lo que puedes participar, en lo que no puedes participar y desde un principio ellos te dejan bien en claro que es un puesto honorífico.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero, tu viste posibilidades de crecimiento político.

**Coordinadora de CC:** Exactamente, porque la política mueve todo esto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, claro y sin embargo, digamos que no has encontrado esos canales ¿o sí?

**Coordinadora de CC:** No, no se logró, solamente nos utilizan, somos unos títeres honestamente.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ¿cómo es la relación con el comité, en este caso voy a hablar de dos momentos; cuando estaba el PRD con los diputados locales y federales de aquí del distrito, de la colonia, de la delegación y ahora con MORENA, cómo es la relación del comité ciudadano con las diputaciones local y federal?

**Coordinadora de CC:** Bueno mira antes, en un principio te trataban con amabilidad eras importante por qué...

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Te consideraban.

**Coordinadora de CC:** Te consideraban importante porque como ganaste comité vecinal obviamente eso lo competiste y se supone que mucha gente voto por ti para poderle haber ganado a los demás, entonces ellos te ven como un número político, así como que...

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Votos.

**Coordinadora de CC:** Exactamente, entonces en un principio te tratan muy bien pero ya al paso del tiempo uno va abriendo los ojos, entonces ellos te prometen muchas cosas y tú le empiezas a prometer a la gente, desgraciadamente uno comete ese error, ellos te hablan bonito, tú hablas bonito y al final de cuentas quien pone la cara con la gente somos nosotros, no ellos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, la representante inmediata, ¿y cómo es la relación del comité con el distrito electoral ahora de la Ciudad de México, antes Distrito Federal el IEDF.

**Coordinadora de CC:** Es muy bueno, sabes por qué, porque el Licenciado Leonel que es el encargado de nuestro distrito es muy amable, la duda que tengo, si tú te acercas a él, él te la resuelve de la mejor manera o busca la mejor manera para que tú le entiendas y en su mayoría su personal así es, llegas y no te cierran las puertas, no son groseros, ellos tratan de aclarar tus dudas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, eso siempre es bueno, entonces siempre ha sido muy profesional la relación con el IEDF.

**Coordinadora de CC:** Si.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, y respecto al presupuesto participativo, ahora si ya entrando un poco más en este tema ¿cómo ves tú, qué es la participación de los vecinos en la generación de proyectos que se someten a consulta en ese punto, cómo es?

**Coordinadora de CC:** Mira te voy a decir mi punto de vista, en una instancia tú invitas a los vecinos, se supone, bueno nosotros lo trabajamos así pegábamos carteles, hacíamos la invitación a las asambleas que nunca tuvimos fortuna de gente en las asambleas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Para qué, para que se hicieran proyectos?

**Coordinadora de CC:** Para que se hicieran has de cuenta para que ellos dieran sus puntos de vista del proyecto, nosotros exponíamos lo que nosotros creíamos que era bueno para la colonia y que ellos nos dieran su punto de vista pero, te voy a ser sincera nuestra colonia es muy apática, nuestra colonia está aburrida de los líderes que ya tenían. Por qué, porque esos líderes siempre manipulaban las cosas, de hecho yo hasta la fecha ha habido gente que me dice: “es que yo ni siquiera sabía que existía un presupuesto participativo” igual que yo te soy honesta, porque yo no lo sabía, a nosotros nunca nos invitaban a participar, se me hace algo tan sucio que llegas al poder y todo para mí, entonces la colonia en especial “Cuautepec de Madero” es muy difícil, muy complicada porque antes de nosotras hubo un líder que duro cerca de 12 años y estaba muy aburrida la gente de él.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si no hizo nada.

**Coordinadora de CC:** Entonces la gente es así como de si me das voy si no, no voy porque así los tenían acostumbrados, yo el único presupuesto participativo que he entregado que se supone que yo debería de haber entregado ya con este 3, solamente uno he entregado, se me debe el de 2017, estamos en 2019 y no he entregado 2017, entregué 2018 que fueron calentadores solares.



**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Al respecto de eso, un paréntesis, obviamente si mira cuando no se generan proyectos por parte de la ciudadanía común, por parte de un ciudadano que se organiza con algún vecino etc. vecina y no se proponen proyectos es de hecho una atribución del comité ciudadano es generar proyectos para que precisamente o ustedes que están más enterados que son los representantes inmediatos de aquí de los vecinos, si ustedes que están más enterados de las carencias de la colonias para que ustedes propongan proyectos.

**Coordinadora de CC:** Se supone que esa es la idea de las asambleas, el que yo como coordinadora, que en esa asamblea creo que llegaron cerca de 5 personas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Cuántas asambleas hicieron?

**Coordinadora de CC:** Nosotras convocamos a 3 asambleas para presupuesto participativo y solamente a una asamblea llegaron 5 personas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿En dónde las hacían?

**Coordinadora de CC:** Una, la citamos en jardín madero, la otra fue en calle Veracruz, que fue de aquel lado, tratamos de que fuera distribuida en la colonia para ver si así se acercaba la gente y la otra fue aquí en la esquina en castillo chico, avenida del castillo esquina con Benito Juárez, tratando de que tocar los 3 puntos para ver que se acercará la gente, bueno a la única que si se acercaron fue a la de calle Veracruz y fueron 5 personas, esas 5 personas nosotros empezamos a hablar de presupuesto participativo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y no sabían?

**Coordinadora de CC:** No sabían, no tenían idea de nada, lo único que querían era seguridad, entonces te voy a ser honesta, el tema de seguridad a nosotras desde un principio, en una instancia pedimos apoyos y cosas así, cuando nosotras pedimos alarmas vecinales creyendo que era algo bueno para la colonia, recibimos amenazas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿De quién?

**Coordinadora de CC:** De la gente, amenazas anónimas, así de mejor ya no se metan, para que ya no estuviéramos dando alarmas, “mejor ya no anden convocando esto si no quieren salir perjudicadas”, entonces siendo mujeres honestamente no tienes el apoyo de nadie y empiezas a desistir de muchas cosas, empiezas a hacerte a un lado.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Por ejemplo: eso de las alarmas fue un proyecto que ganó aquí en la colonia entonces.

**Coordinadora de CC:** Esas alarmas no las proporcionaba la delegación.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ¿ustedes las solicitaban?

**Coordinadora de CC:** Has de cuenta, las solicitábamos se hacía un escrito en participación ciudadana y te mandaban, tú ponías que día y la hora y ellos te daban tu acuse para ver si era el mismo día, total que te daban las alarmas, en esa ocasión me dieron 100 alarmas, entonces cuando se empezaron a repartir eso fue en callejón 2 de abril que era donde más pedían seguridad.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ustedes repartieron conforme a las necesidades de seguridad.

**Coordinadora de CC:** De seguridad, entonces ni siquiera somos nosotras, nosotras nada más así somos como que el medio entre vecinos y las autoridades para pedir las.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Llegaron ahí las autoridades, llegó los encargados de alarmas vecinales pusieron su mesa empezaron a bajar alarmas, se empezaron a repartir y pues de todos lados empezó a llegar gente, ¿puedo pedir una alarma? si claro. En esa ocasión nos trajeron 100 alarmas, se entregaron 80 alarmas, posteriormente fue cuando empezaron a llegar los rumores, es que, que crees que tal persona dijo que no sé qué que no sé qué tanto y yo si lo puedo decir a mí sí me lo llegaron a decir de frente: “ya mejor no te metas en broncas porque estás arriesgando a tu familia”, entonces cosas así donde tú dices.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Desde tu punto de vista, esto es independientemente de la entrevista porque yo no lo sabía, ¿tú quién crees que haya sido el amenazador o amenazadora?

**Coordinadora de CC:** Los narcomenudistas, honestamente sí.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Es todo un tema, y fíjate cosa rara a nivel Ciudad de México ya ves que los proyectos van por rubros, los rubros más votados los rubros que más generan proyectos y más votados son: infraestructura y seguridad, entonces esto me brinca bastante.

**Coordinadora de CC:** Fíjate que yo aquí en la zona de Cuauhtepac conozco muchos de comité y honestamente la mayoría se van por tinacos, calentador solar, no te metes en problemas, porque las autoridades no te respaldan en nada y a parte te voy a ser honesta, tienes a la gente contenta.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro, bueno eso ha sido todo un tema entonces también, me has dicho que han presentado 3 proyectos de presupuesto participativo, ¿uno de ellos me dijiste es de tinacos?

**Coordinadora de CC:** El de 2017, bueno ahí te voy a comentar el de 2017 que se ganó fue de cámaras de vigilancia cuando viene la empresa que me manda la delegación a entrevistarse conmigo para cámaras de vigilancia me dice: “bueno, tu proyecto consta de 20 cámaras” pero, esas cámaras solamente cuando yo salí con ellos, yo dije: “bueno esas 20 cámaras yo las voy a distribuir en la colonia” porque te voy a decir el presupuesto participativo tampoco abastece toda la colonia, en ese caso a mí me mandan 20 cámaras de un presupuesto participativo, ¿qué podía hacer yo con 20 cámaras en una colonia tan grande? Entonces yo dije: “bueno aparte de eso tiene que responderle a la gente que votó por el proyecto, otro punto en el que...”

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** En este caso, ¿su proyecto no establecía un punto más primordial para colocar esas cámaras o en general hablaba del establecimiento en toda la colonia?

**Coordinadora de CC:** Hablaba en general en toda la colonia, entonces llega mi sorpresa que me dicen son 20 cámaras, y yo dije: “bueno 20 cámaras pues las distribuyo entre la gente que votó, porque pues somos gente de toda la colonia”, porque yo he visto en otras colonias que se ganan la cámara y con su monitor en su casa ¿no? y ya con su tele alcanza tantos metros. Y mi sorpresa es que me traen las 20 cámaras y me dicen: “son 20 cámaras a un solo monitor que tiene que quedar a tu casa y tú te haces responsable de lo que pase”. Y dije: “sabes que, yo no acepto ese proyecto, porque yo no voy a arriesgar a mi familia” y me dijo: “el día que llegue a pasar algo, llega policía, llega PGR y llegue quien llegue tú tienes que dejarlos entrar a tu casa”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y fíjate que ese es todo un tema ahorita que pasemos a esos proyectos, pero es todo un tema porque se supone que hay una comisión, una organización en la delegación que se encarga de ver la viabilidad de los proyectos, por ejemplo: si ustedes propusieron cámaras de vigilancia, ellos debieron haberles anticipado que no iba a ser para toda la colonia debieron haberles comentado, cosa que también está fallando en cuanto a operatividad del mismo presupuesto participativo, debieron haberles comentado también este tipo de los instrumentos que se van a dar.

**Coordinadora de CC:** De hecho, sabes que, yo pregunté de ese presupuesto, a mí me dijeron: “es que por lo regular son 4 cámaras robóticas y 25 individuales”, entonces fíjate yo pensé, 4 cámaras robóticas, la primera me gustaría en los semáforos que hay mucha escuela, paso escolar, la segunda en jardín madero.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, porque también es un lugar muy concurrido

**Coordinadora de CC:** La otra yo pensé en casa de piedra, yo traté de buscar las esquinas de la colonia y la otra la habíamos pensado en Sor Juana Inés, así como que tratar de rodear la colonia, entonces te digo en una instancia te dicen una cosa y resulta que es otra, y bueno dije: “las otras 25 las distribuimos ¿no? y resulta que no, esa fue la primer sorpresa la segunda sorpresa fue que las 20 cámaras tenían que quedar de esquina a esquina porque ellos no podían poner una aquí y atravesar otra casa y cosas así ¡no!, el trabajo era fácil de esquina a esquina no me complico, si te parece y sino, y así fue.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, ¿y cuáles fueron los otros 2 proyectos?

**Coordinadora de CC:** El otro proyecto fue el de 2018 de calentadores solares ese si lo entregué, en esa vez también se pegó propaganda, se les invitaron a los vecinos a votar fue muy poca audiencia pero, lo ganamos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** La del año pasado ¿no?

**Coordinadora de CC:** La del año pasado, nos entregaron 60 calentadores solares, se entregaron a 60 personas porque entregas documentos, no es de que vienen y me dan, porque esa es la otra, mucha gente cree que a mí me dieron los \$454,000.00 de presupuesto participativo y yo me hice mi casa con ese dinero yo me compré lo poco que tengo con ese dinero, cuando la gente no sabe que ese dinero nosotros no vemos un solo peso.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** No, claro que no.

**Coordinadora de CC:** De hecho, a mí no vienen y me dejan los 60 calentadores solares, para eso está contraloría, para eso está participación ciudadana, yo pido mis expedientes yo

voy y los entrego a participación ciudadana, ellos me dicen si los aceptan o no, ellos me dan fecha vinieron y entregaron los calentadores solares. Bueno, pues hay te va mi “show” que me pasó, ese día se empiezan a entregar entonces como en Cuauhtepac de Madero nunca se había entregado un presupuesto participativo, todo mundo se empieza a enterar y todo mundo viene a agredirme, entonces sabes por qué, porque yo pegué carteles y el 2 de septiembre que se fue a votar nunca te presentaste a votar. Es que yo no sabía, es que yo no estaba.

Pues sí pero, sabes yo tengo que respetar la gente que votó por el proyecto, porque esa gente es la que está interesada y es a la primera a la que se le tiene que dar porque ellos votaron por el presupuesto, son los que se interesaron. Llegaba gente que no era de la colonia llegaba gente a ser grosera a agredirnos, entonces dice uno: “en vez de hacer un bien, haces un mal”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ¿y cuál fue el otro proyecto?

**Coordinadora de CC:** Y el que acabamos de ganar, bueno que se votó en septiembre de 2018 fue segunda etapa de calentadores solares, porque mira sabes qué la gente le gustó mucho ese proyecto. En primera porque nunca en la colonia les habían dado algo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** No se les había entregado nada.

**Coordinadora de CC:** En segunda, por qué consideran que si es un beneficio hay gente que dice: “bueno, es que yo me estoy ahorrando mucho gas”, entonces fue un buen proyecto y la gente volvió a votar por calentadores solares.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y esos 3 proyectos ganadores los propusieron ustedes entonces?

**Coordinadora de CC:** Si, los propusimos nosotras puesto que no había audiencia.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Bueno entonces así rapidísimo, ¿consideras que las decisiones que han tomado el comité ciudadano y tú han sido relevantes o son trascendentales para la comunidad?

**Coordinadora de CC:** Pues mira en lo personal yo creo que si te voy a decir por qué, hay algunos vecinos que si han agradecido lo poco que se ha hecho, hay otros que también reconocen que no es cosa de nosotros, pero hay muchos que piensan que es cosa de nosotros, y no es cosa de nosotros, mira yo por ejemplo: yo me metía mucho en luminaria, de aquel lado no sé si ustedes ubiquen del 2 de abril hacia adentro siempre estaba apagado, siempre, de hecho hay gente que todavía nos busca, que si ya no vamos a seguir trabajando pero, no es que no queramos hemos ido a pedir trabajo y no, no lo dan nos tienen muy señalizadas, así como que, es que ellas eran de PRD. Nosotras no somos de nadie, simplemente trabajamos, pero teníamos que trabajar con esa administración que había.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Pero, yo considero que si se hicieron cosas relevantes.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Muy bien, y en este caso no sé quizá ya me respondiste un poco, ¿la delegación o autoridad delegacional en este caso, influyó en la decisión de los proyectos que se someten a consulta?

**Coordinadora de CC:** No, en esa forma no bueno al menos en lo personal con esta colonia, no. Esto era decisión de nosotras y de nadie más.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y ustedes tomaron ese criterio con base en la definición de esos proyectos con base en qué fue resulta, ¿cómo es que llegaron ustedes a la idea de que los calentadores solares eran buena idea?

**Coordinadora de CC:** Bueno, eso lo platicamos porque nos enteramos de algunas colonias que ya lo habían entregado y la gente te comenta: “es que es muy bueno, mira le ayuda mucho a la gente”, entonces bueno, yo en lo personal ya tenía un calentador solar a mí me lo regalo el INBI, entonces yo por ejemplo: mi tanque de gas lo compro cada 6 meses porque yo no uso gas para bañarnos, el calentador solar nos abastece todo el año. Entonces vimos que era una buena opción en ayudar económicamente a la colonia, así fue como lo vimos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Por eso lo lanzaron dos veces, está perfecto. ¿Y en este caso te has enterado, no a la mejor de este comité porque ya me estás diciendo que no se metieron pero, de otro comité de aquí de Cuauhtepéc en general o de la zona, la comunidad que la autoridad delegacional haya influido en la decisión en los proyectos?

**Coordinadora de CC:** Mira la verdad de los comités que yo conozco, bueno tanto así como que, bueno si te voy a decir el por qué. Porque en algún momento te dicen: “tú mete el proyecto que tú quieras nosotros te respaldamos, si tú lo ganas es seguro que te lo entregamos sin ningún problema”, entonces si influye en esa forma la delegación, no es que te digan el porqué lo hagas simplemente te motivan a que lo hagas porque ellos te van a respaldar 100% pero por qué, porque hay interés político. El que yo te apoyo el 100% y tú me mandas a toda esa gente a votar.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** En las elecciones claro, bueno también te lo pregunto porque ha habido casos, se han registrado casos en donde la delegación dice que proyectos se tienen que generar ¿en este caso tú sabes?

**Coordinadora de CC:** No, y te voy a decir por qué, porque sabes que yo cuando tenía dudas de mi presupuesto participativo yo no acudía a la delegación yo iba al IEDF, en el IEDF nos dieron mucha confianza, ellos nos decían, mira yo por ejemplo: cuando fui que metimos calentadores solares y nos decían: “pero pues metan más para que la gente, como la gente no participaba eso nos decían a nosotros”, entonces yo no conocía el de nomenclaturas y tú le mencionas a la gente nomenclaturas y se te queda viendo al igual que uno en una instancia pero, yo digo: “bueno nomenclatura también es bueno” pero honestamente la gente no vota por eso.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, además de la organización de asambleas, el comité ciudadano tiene la obligación de convocar a foros, en los foros ahí si lo que se hace o lo que se debería estar haciendo es decirle a las vecinas y los vecinos que proyectos se van a someter a consulta, ¿ustedes organizaron algún foro?

**Coordinadora de CC:** Si, son las asambleas que te comentaba pero la gente no asiste, bueno también te voy a decir otra de las cosas, pues íbamos y pegábamos la propaganda por ejemplo: nos quedábamos de ver casi siempre en la mañana que nuestros hijos se iban a la escuela entonces aprovechábamos en la mañana para poder pegar propaganda, carteles,

para que ya después tuviéramos tiempo. Nosotros los pegábamos en la mañana y ya en la tarde cuando íbamos por los niños ya los habían arrancado, entonces lo volvías a hacer y te lo volvían hacer.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y saben quién lo arrancaba y con qué propósito?

**Coordinadora de CC:** Mira, por ejemplo: en el quiosco ahí siempre se pega propaganda porque es un paso de muchísima gente en esa instancia era cuando había mucho drogadicto, borracho y lo arrancaba.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Pero nada de alguna otra fuerza?

**Coordinadora de CC:** No nada, incluso los mismos niños de la escuela, ya sabes van con la mamá, la mamá va en el chisme y el niño pasa y lo arranca.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y ya hacen basura, bueno y, por ejemplo, en esa asamblea que hicieron que hubo 5 personas, ¿hubo deliberación, discutieron los proyectos que se iban a generar?

**Coordinadora de CC:** Si, en esa ocasión entraron 10 proyectos nosotros se los comentamos los 10 se los leímos tan cual les explicamos que era porque había gente en ese caso que te digo de nomenclaturas, estaba el de “re encarpamiento” ahí en Jalapa, fíjate eran 5 vecinos y 2 nos dijeron: “¿Y a mí en que me beneficia?”

Siempre vemos el beneficio propio no vemos el general, las dos personas me dijeron: “a mí en que me beneficia que “Re encarpeten” Jalapa si yo no vivo ahí”, entonces eso te orilla a que tú digas: “voy a buscar algo en lo cual puedas beneficiar más gente” porque esos proyectos, hace poco tuve la suerte de ir a una audiencia con gobierno central estaban platicando sobre los presupuestos participativos y que crees que me tocó la suerte que llegó gente de Cuauhtémoc de Madero, entonces me dicen que hace años mencionaban a otro comité que habían ganado un puente peatonal allá en el reclusorio donde termina Cuauhtémoc de Madero y empieza Guadalupe Chalma en esa avenida grande, no recuerdo el nombre ahorita, habían ganado un puente peatonal. Entonces dice: “muchas gente votamos, se ganó pero, el que estaba como comité lo echo abajo porque dijo que no le favorecía y creo que lo echo abajo por “tinacos” y resulta que jamás vieron “tinacos” o no sé algo así no recuerdo exactamente las palabras pero fue así, porque dijo una señora: “él se quedó con todo el dinero” y yo ahí levanté la mano y le dije: “mire yo le voy a comentar algo, el dinero de presupuesto participativo no se lo entregan a la persona”, no, si es que el de ahí hizo su casa, y le dije: “no señora, eso se lo digo yo y la invito con todo respeto a que usted investigue pero el dinero de presupuesto participativo e incluso aquí están las autoridades de gobierno y se lo pueden decir y desmentir, el dinero no se le entrega a la persona”.

Entonces en esa ocasión me invitaron a mí porque me decían que si podía meter un proyecto que se trabaja con gobierno central que por ejemplo: hay uno que se llama “mejoramiento barrera” de ese si te puedo decir que escuché de algunos comités cercanos: Castillo Grande, Benito Juárez ganaron ese proyecto y ahorita creo están en demanda porque ese proyecto si le entregan el dinero al encargado se hace un comité creo ahí son 8 personas, se hace un comité y ahí se distribuyen los puestos y el dinero si efectivamente les llega a sus manos y ese es un error, porque mira yo por ejemplo: en presupuesto

participativo yo puedo decir no recibí ni un solo peso, si me tocó distribuir pero tampoco yo dije: “este sí, este no, yo trate de manejarlo con la gente que votó, que participó”.

Que si me tocó el mío obviamente por obvias razones me tocó el mío, yo propuse el proyecto, yo voté por el proyecto, yo trabajé por el proyecto obviamente por qué la gente eso lo toma a mal, yo me gané el mío con mi familia. Entonces así te digo la gente está mal informada también en esa cuestión y no investigan solamente se dejan ir por la voz del pueblo, porque “fulanita” dijo eso, eso es, y van haciendo el típico teléfono descompuesto al final queda la información nada que ver con la del inicio.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro, y entonces podemos decir que en este comité con tu colonia si se han realizado, se han ejecutado los proyectos del presupuesto participativo.

**Coordinadora de CC:** Bueno, yo en el tiempo que me tocó se supone que yo debí haber entregado 3 mi cargo termina el 31 de diciembre de 2019, se supone que estoy por entregar el último que fue el de 2019 que se ganó segunda etapa de calentadores solares, no he entregado 2017, que ya se habló por teléfono fui a participación ciudadana y está en espera.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿2017 dijimos que eran las cámaras?

**Coordinadora de CC:** Si, en el cual se hizo una asamblea con el IEDF y se cambió a “tinacos” lo cual no recibí respuesta y honestamente las cámaras yo no las voy a aceptar en el plan en el que me las trajeron.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y de qué depende esto de que no se hayan ejecutado, de la delegación?

**Coordinadora de CC:** Si, eso sí lo puedo decir que es de la delegación, cuando yo fui yo pregunté, ¿oye pero ya me estás hablando de presupuesto participativo 2018, pero yo tengo todavía 2017? Es que no hay y no hay, acepta lo que tengo, es que no es que acepte lo que tu tengas es algo que le sirva a la colonia yo como voy a aceptar lo que tú me das sino me beneficia nada, pero bueno así lo manejaron y sigo esperando. Ahorita de 2019 hablamos con participación ciudadana pero todavía no hay entrega, todavía no hay fecha de entrega pues hay muchos problemas en la delegación que desconozco al 100% solamente sé que hay muchos problemas con contraloría y todavía no hay respuesta, hay que esperar un poco.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Bueno, pero independientemente de 2017 los demás si se han ejecutado.

**Coordinadora de CC:** Solamente 2018.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Consideras que el monto que se asigna de presupuesto participativo para esta colonia es suficiente para generar un buen proyecto o es insuficiente?

**Coordinadora de CC:** Es insuficiente, tan es así que te digo, yo por ejemplo, la entrega fue de 60 calentadores solares, 60 calentadores solares yo lo gané con 180 votos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Le quedas debiendo a mucha gente claro, y por ejemplo, ya para ir cerrando ¿cómo consideras que es la participación que hay de la gente,

de los vecinos ha ido en aumento, ha disminuido, la gente sabe del presupuesto se ha enterado por lo menos?

**Coordinadora de CC:** Últimamente sí, porque cuando se entregó el presupuesto 2018, pues ahí todo mundo se enteró.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Porque querían su calentador.

**Coordinadora de CC:** Entonces la gente que se prestó a hablar yo le dije: “mire yo ahorita no se lo puedo dar, porque no es de que llevo y dámelo, esto es un proceso”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Entonces solamente cuando ven que están entregando.

**Coordinadora de CC:** Se acercan, fíjate tan es así que esa vez yo los invite a participar yo les dije: “el 4 de septiembre tengo votaciones nuevamente para calentadores solares, yo lo invito a que usted participe usted está viendo que esto es un hecho, yo lo invito a que usted participe, si es mucha gente se hace mediante sorteo, porque si participaron no sé 300 personas pues 60 calentadores no alcanzan se hace mediante un sorteo pero bueno, no fue así, se le invitó a muchísima gente . Esta vez el presupuesto se ganó con 120 votos.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Qué fue más o menos?

**Coordinadora de CC:** Menos que el de la vez pasada, 120 votos que nos apoyó la gente a la que fue que se le entregó como agradecimiento, pero también hay gente en espera, pero también dices, la gente dice: “esto es un hecho, pero a mí me vale yo no voy a votar”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y a qué crees que se deba que la gente participe menos?

**Coordinadora de CC:** Hay mucha desconfianza, hay desinterés la gente está aburrida.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y crees que ahorita que ganó MORENA por ejemplo: aquí en la delegación, en el distrito, crees que haya una modificación en este presupuesto?

**Coordinadora de CC:** Mira te voy a comentar algo que pasó el 5 de enero, ya ves que se hace un tianguis de juguete.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Bueno, muchas veces MORENA dijo: “yo no voy a trabajar igual que la administración anterior, yo no vengo a robarle al ciudadano, yo no vengo a esto”, bueno en ese tema en particular a mí me tocó ver que anteriormente la gente saca sus juguetitos a vender saca pone su puestecito a vender, es una fecha que esperan para sacar, hay mucha gente que vende las cosas de sus niños atrasadas para poderles comprar ese año, entonces que crees que en esta ocasión yo si me decepcioné mucho, te voy a decir por qué, porque venían cerca de 40 personas de MORENA cobrando lugar, incluso con varios vecinos se enfrentaron porque hay vecinos que tienen su tiendita, su “localito”, lo que tú quieras que venden de toda la vida, entonces en esa ocasión me tocó ver que la persona salió y le dijo: “oye solamente te pido que me dejes mi entrada libre”, ¡no!, tú no eres dueño de la calle, tú eres dueño de ahí para adentro, entonces esa persona le dijo: “oye pero tú sabes que el ambulante no está permitido”, pues no y hazle como quieras, en un tono muy grosero llamaron traer policías. Yo dije en el momento: “dijeron que no iban a hacer lo



mismo que los anteriores primero, segunda yo creo tanto como ellos quieren ganar como que no perjudico al vecino, porque él de ahí también depende”.

Bueno pasó eso el sábado, el miércoles le vinieron a clausurar su negocio a esa persona, entonces dices, que decepción una vez más engañaron a la gente.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pero ¿anteriormente también se cobraba el uso de suelo ¿no?

**Coordinadora de CC:** Si se cobraba pero sabes qué, supuestamente llegaba el líder de la asociación de comerciantes y les cobraba no sé, a algunos \$10.00 a otros \$20.00, ahora no, ahora venían con su metro median y te daban un número de cuenta para que fueras a depositar y la gente le decía: “oye pero es sábado no hay bancos, pues en tal cajero puedes hacer el depósito y a tal hora venimos y sino, te recogemos”. Entonces había gente que decía: “oye, pero entonces como te voy a pagar si yo estoy en el puesto”, “a mí no me importa”, entonces dices pues que triste ¿no? entonces dónde está el cambio, esto es algo muy insignificante entonces, ¿qué será en cosas más grandes? Otro tema que yo noté, MORENA dijo: “no puede haber familiares en cargos así, territorial 10 está una persona, territorial 9 está la esposa y territorial 8 es familiar y desgraciadamente no tienen ni idea.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok.

**Coordinadora de CC:** Y bueno yo digo no tienen ni idea porque pues ya lleva cierto tiempo trabajando y yo en lo particular me acerqué mi pedí cierto trabajo y no tenía ni idea de lo que le estaba diciendo.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro, es todo un tema también. ¿Consideras tú que el presupuesto participativo ha mejorado las condiciones de vida de aquí de los colonos, de aquí de los vecinos, vecinas?

**Coordinadora de CC:** Solamente te puedo hablar del de 2018, porque anteriormente yo toda mi vida he vivido aquí, mis papás vivían aquí son antiguos de aquí y nunca habían recibido un presupuesto participativo no sabían que había eso, de hecho, solamente una vez votaron por un comité ciudadano, en el cual dices tú: “bueno, pero para que me acerco a votar sí de nada sirve”.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si de hecho el presupuesto participativo se realiza desde 2011 a la fecha, entonces si ha crecido el número de personas que conocen ya del proyecto, pero hay otras personas que siguen sin saber ¿no?

**Coordinadora de CC:** Si.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Esta es una pregunta un poco más específica, pero ¿tú sabes si hay organizaciones de la sociedad civil aquí que participan en este tipo de proyectos?

**Coordinadora de CC:** No.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Es muy inexistente esa parte.

**Coordinadora de CC:** Si, aquí no.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, ¿tú sabías que el presupuesto participativo también se puede hacer por internet?

**Coordinadora de CC:** Si.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Consideras tú que el voto electrónico para el presupuesto participativo se tiene que seguir utilizando o no?

**Coordinadora de CC:** Que crees que yo cuando participe por primera vez para comité ciudadano era demasiado complicado, en esa ocasión, en esa votación en general fueron 6 votos electrónicos, pero, esto es porque te dicen: “vas a entrar a tal página das tus datos y tienes que tener escáner para escanear la credencial de elector y escanear tu comprobante de domicilio” de ahí te mandan un correo y tienes que ir a recoger tu comprobante ya sea a correos de México o te lo mandan pero si no te lo mandan no es válido porque posteriormente te dan ciertos días para que tú validez tu voto, entonces te piden ese código y pues si de correo no te llega no vale.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si, es que han aumentado los candados de seguridad.

**Coordinadora de CC:** Entonces es muy complicado para la gente, la gente te dice: “bueno sí voto pero tu hazlo” y si tú no tienes escáner tú no tienes impresora entonces es

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Entonces, ¿crees que debería de quitarse esa parte del voto electrónico y quedar mejor nada más las mesas receptoras de opinión?

**Coordinadora de CC:** Pues yo creo que si porque es muy...

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Más difícil?

**Coordinadora de CC:** Si es muy complicado y es prácticamente nulo la gente que vota.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Y finalmente, ¿si hubiera algo que mejorar del presupuesto participativo de aquí de la Ciudad de México que sería? desde tu punto de vista que tú dijeras si a la mejor mejoramos esto, entonces si se puede dar mayor participación, mayor interés. ¿Qué sería lo que tú mejorarías?

**Coordinadora de CC:** Lo que yo modificaría sería que no entrara la política.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Ok, que fuera más ciudadana.

**Coordinadora de CC:** Si que fuera realmente ciudadana y es muy poco lo que dan para abastecer una colonia.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** El monto.

**Coordinadora de CC:** El monto ese es una, otra a veces tú le ves bueno tienes otras ideas y desgraciadamente si no entra en rubro no te aceptan el proyecto.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Si claro, ¿y nunca has ganado así proyecto de buenas prácticas ahora se llama así antes se llamaba proyecto innovador, gana un proyecto por colonia?

**Coordinadora de CC:** No nunca.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** No sabías de eso, porque desde creo hace 2 años ya se implementa eso, que el Instituto Electoral del DF, bueno ahora Ciudad de México está promoviendo que ahora los proyectos ganadores por colonia que se vea justamente cuáles son innovadores y se les da un incentivo, un reconocimiento a través de un diploma, una medalla y además un incentivo económico.

**Coordinadora de CC:** No, que crees que aquí todavía no lo hay, incluso te iba a hacer el comentario, en esta última elección se supone que el proyecto de presupuesto participativo es únicamente para la colonia, es por colonia por eso hay un monto por colonia, bueno, pues esta última vez para competir entró: reforestación de la sierra de Chalma de Guadalupe en Cuauhtémoc de Madero, yo fui a hablar con el IEDF y le dije: “oiga, esto es de la colonia Chalma de Guadalupe”, “no te preocupes, no va a ganar”. “No es que me preocupe, es que simplemente no puede ser, desde un principio ustedes no debieron de permitir un proyecto que no es de la colonia” desde ahí vemos que no es correcto.

Fue así como que la única anomalía que yo noté que no me apreció, porque desde un principio para eso te piden una identificación para que seas de la colonia y sea beneficio a la colonia. Porque yo dije: “bueno supongamos que si gana ese, cómo vamos a permitir que nuestro presupuesto participativo se vaya a otra colonia, si esa colonia tiene su presupuesto, yo creo que ustedes lo correcto debió de haber sido, mira no te toca en esta colonia tienes que acercarte a los de Chalma de Guadalupe para que tú propongas tu proyecto y ver si es viable”. Pero no pasó así, entró a presupuesto participativo “reforestación de Chalma de Guadalupe” en Cuauhtémoc de Madero.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y sabes si ganó allá en su colonia?

**Coordinadora de CC:** No, no gano.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Todo un tema ¿verdad?

**Coordinadora de CC:** Si, que la verdad yo te voy a decir algo, yo de esto me llevo cosas buenas también, porque aprendí mucho.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Independientemente de groserías y de lo que tú quieras, yo aprendí mucho aprendí cosas que no tenía idea, que nunca nadie me las había enseñado y que yo las aprendí en esto, me llevo cosas buenas porque si aprendí, yo no sabía que tenía que ir a una territorial a levantar un CESAC de una luminaria desgraciadamente no hay información.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** O no la buscamos o no la dan, no sé cómo decirlo, pero lo que yo me llevo bueno de esto es que aprendí mucho.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** ¿Y no te volverías a lanzar así para el comité?

**Coordinadora de CC:** Que crees que ya no, aparte de que no puedo y tengo que esperar 3 años, me voy decepcionada, yo aprendí para forma personal pero, me voy decepcionada porque para todo entra la política, desgraciadamente aquí quien mueve el mundo es la política.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Claro.

**Coordinadora de CC:** Esa es mi decepción, pero estoy contenta porque aprendí muchas cosas.

**Ninfa Elizabeth Hernández Trejo:** Pues muchísimas gracias.

**Coordinadora de CC:** No, de qué.