UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

Entre lo institucional y lo informal. Un análisis del proceso de Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2010-2022

TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADAS EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTAN

Estela Caballero Correa
y
Sandra Fabiola Aguirre Hernández

Director del Trabajo recepcional

Dr. Cuauhtémoc Ochoa Tinoco

Ciudad de México, noviembre de 2022.

UACM
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

CA Coordinación Académica

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

AGRADECIMIENTOS

El principal agradecimiento es a Dios, quien nos ha guiado y nos ha dado la frotaleza para seguir adelante.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a nuestra familia, profesores y amigos, gracias a su apoyo y confianza hemos llegado a este día tan importante para nosotras.

Agradecemos a nuestra familia por sus sabios consejos y orientación en el camino de la vida, gracias por sus esfuerzos, sacrificios, velar por nuestro futuro, y así ayudarnos a terminar nuestra carrera profesional que representa la mejor de las herencias.

A mi padre que desde el cielo me ilumina para seguir adelante con mis proyectos.

Gracias a la UACM, nuestra universidad por habernos permitido formarnos en ella, a nuestros maestros que fueron participes de este proceso y nos ayudaron a realizar este sueño, que el día de hoy se verá reflejado en la culminación de está licenciatura.

Mi querida Regina:

Posiblemente en este momento no entiendas mis palabras, pero cuando seas capaz quiero que te des cuenta de lo mucho que significas para mí.

A ti hija dedico este logro, pues lo has vivido de mi mano, siendo mi mayor motivación para nunca rendirme, tú me acompañaste una decena de ocasiones a mis clases en la universidad, al servicio social, a mi primer trabajo, al segundo y al tercero.

Mi compañerita de tesis siempre dormida a mi lado en medio de libros, apuntes y hasta en reuniones; tan paciente y alegre, nunca me dejaste caer y siempre has buscado hacerme reír con tus ocurrencias.

Como en todos mis logros, en este has estado presente.

Gracias hija, te ama mamá.

Índice

Introducción **1**

Capítulo 1
Reflexiones sobre Democracia, Participación y Presupuesto Participativo **7**

1.1. Democracia **8**

1.1.2. Acontecimientos históricos de la democracia **9**

1.1.3. La democracia en el mundo moderno **11**

1.1.4. Democracia Representativa **13**

1.1.5. Democracia Participativa **14**

1.2. Participación **19**

1.2.1. Tipos de participación **23**

1.2.2. Participación Ciudadana **24**

1.3. Presupuesto Participativo **26**

1.3.1. Origen del Presupuesto Participativo **27**

Capítulo 2
Democracia en la Ciudad de México: Del autoritarismo a la Democracia participativa **32**

2.1. Desarrollo de la Democracia y la Participación Ciudadana en la Ciudad de México **32**

2.2. Marco Jurídico de la Participación Ciudadana **44**

2.3. Presupuesto Participativo en la Ciudad de México **48**

2.4. Balance de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México **53**

Capítulo 3
Presupuesto Participativo y Consulta Ciudadana en la Ciudad de México **58**

3.1. El funcionamiento del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2010-2019. **58**

3.2. El funcionamiento del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2020-2022. **64**

3.3. Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2010-2019. **69**

3.4. Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2020-2022. **73**

Capítulo 4
El nuevo Presupuesto Participativo: ¿continuidad y cambio? **80**

4.1. Presupuesto Participativo como Política Pública. **80**

4.2. Metodología de la investigación. **84**

4.2.1. Apartado metodológico. **84**

4.3. Etapas y Problemáticas del Presupuesto Participativo 2010-2019. **88**

4.3.1. Emisión de la convocatoria. **88**

4.3.2. Registro de los proyectos. **91**

4.3.3. Dictámenes emitidos por las delegaciones. **93**

4.3.4. Difusión de los proyectos participantes en la consulta. **96**

4.3.5. Jornada de emisión de opinión en mesas receptoras o sistema electrónico por internet. **98**

4.3.6. Validación de resultados. **101**

4.3.7. Entrega de resultados a las autoridades en materia de Presupuesto Participativo. **106**

4.4. El nuevo Presupuesto Participativo: ¿continuidad o cambio? **109**

4.4.1. El nuevo Presupuesto Participativo. **115**

4.4.2. Etapas y problemáticas del Presupuesto Participativo 2022. **117**

4.4.2.1. Emisión de la convocatoria. **117**

4.4.2.2. Asamblea de diagnóstico y deliberación. **118**

4.4.2.3. Registro de proyectos. **119**

4.4.2.4. Validación técnica de los proyectos. **120**

4.4.2.5. La consulta. **120**

4.4.2.6. Asamblea de información y selección. **121**

4.4.2.7. Ejecución de proyectos. **121**

4.4.2.8. Asamblea de evaluación y rendición de cuentas. **123**

4.5. Recomendaciones en el contexto de la nueva Ley del Presupuesto Participativo. **123**

4.5.1. Avances. **123**

4.5.2. Retrocesos. **127**

4.5.3. Pendientes **130**

4.6. Propuestas para ampliar la Participación Ciudadana y mejorar los procesos del Presupuesto Participativo **131**

Conclusiones **141**

Bibliografía general **145**

Índice Cuadros

Cuadro 1. Tipos de proyectos puestos a votación **102**

Cuadro 2. Incremento del Presupuesto Participativo (2020-2023) **112**

Cuadro 3. Comisiones de Participación Comunitaria **113**

Cuadro 4. Rubros en unidades territoriales y en unidades habitacionales **126**

Cuadro 5. Perfil del personal **132**

Índice Tablas

Tabla 1. Marco Jurídico de la Participación Ciudadana **45**

Tabla 2. Autoridades en materia de Participación Ciudadana **47**

Tabla 3. Marco Normativo del Presupuesto Participativo **51**

Tabla 4. El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México del año 2010-2019 **59**

Tabla 5. Autoridades en materia de Presupuesto Participativo del año 2010-2019 **62**

Tabla 6. Autoridades en materia de Presupuesto Participativo del año 2020-2022 **65**

Tabla 7. Distribución actual del Presupuesto Participativo **75**

Tabla 8. Comités de ejecución y vigilancia **76**

Tabla 9. Contratación y ejecución **77**

Tabla 10. Gestión de los recursos por proyecto ganador **78**

Tabla11. Diferencias en Autoridades en materia de Presupuesto Participativo en 2011-2022 **116**

Índice de Imágenes

Imagen 1. Listado de proyectos ganadores. **103**

Imagen 2. Nueva Ley de Participación Ciudadana. **109**

Imagen 3. Comparativo de Resultados de la Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo **128**

SIGLAS

ALDF. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

ARDF. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

CCCM. Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

CC. Comité Ciudadano.

CPCDMX. Constitución Política de la Ciudad de México.

CP. Consejo del Pueblo.

CDMX. Ciudad de México.

COPACO. Comisiones de Participación Comunitaria.

DF. Distrito Federal.

DDF. Departamento del Distrito Federal.

EGDF. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal.

IECM. Instituto Electoral de la Ciudad de México.

INFODF. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas del Distrito Federal.

IPDP. Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México

LFOPPE. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

LPCDF. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

LPCCDMX. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

LPC. Ley de Participación Ciudadana.

LODDF. Ley Orgánica del Distrito Federal.

JD. Jefe Delegacional.

PP. Presupuesto Participativo.

OTC. Órgano Técnico Colegiado.

POA. Programa Operativo Anual de la Delegación.

PAN. Partido Acción Nacional.

PRD. Partido de la Revolución Democrática

PRI. Partido Revolucionario Institucional

PT. Partido de los Trabajadores.

SEDEMA. Secretaria del Medio Ambiente

SEPI. Secretaría de Pueblos y Barrios y Comunidades Indígenas

MRO. Mesas Receptoras de Opinión.

TECDMX. Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

UT. Unidades Territoriales

INTRODUCCIÓN

A lo largo de años recorrimos colonias, barrios, pueblos y zonas residenciales en el sur de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, atendiendo diversas actividades propias del Presupuesto Participativo (PP), responsabilidad del Instituto Electoral del Distrito Federal. Participamos en diferentes momentos en consultas sobre presupuesto participativo entre 2013 y 2019. Fueron jornadas largas de trabajo, arduas muchas de ellas, que nos abrieron la mirada a la realidad de los procesos participativos en nuestra ciudad. Experimentamos diversas emociones ante las respuestas de los ciudadanos a ejercicios como el PP. Observamos, más allá de los aspectos institucionales o formales, los problemas concretos, los obstáculos para participar, las distorsiones de este instrumento por parte de un amplio abanico de grupos de diferentes colores políticos, pero al mismo tiempo identificamos el interés y disposición de grupos de ciudadanos por intervenir en el mejoramiento de su entorno urbano, de promover, pese a todo, proyectos comunitarios y la participación de sus vecinos.

Además, una de nosotras participó como ciudadana de la Colonia Santa Úrsula Coapa de la delegación Coyoacán en el proceso del PP proponiendo proyectos para mejorar el entorno de esa colonia, lo cual permitió conocer desde el lado ciudadano la dinámica del Presupuesto Participativo. Al conjuntar las experiencias y el conocimiento de estos procesos nos dimos cuenta que existen aspectos que formalmente están definidos pero que no necesariamente se cumplen o situaciones que se resuelven más allá del manual. Nos dimos cuenta que es una temática que tiene muchas aristas que explorar.

A partir de tales experiencias surgió este proyecto de investigación. Nos propusimos hacer un análisis del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México considerando lo jurídico-institucional y los espacios y procesos informales en los cuales los actores intervienen, presionan e inciden en los diferentes momentos y orientan la toma de decisiones en el Presupuesto Participativo, lo que provoca muchas veces ineficiencia en el desarrollo e implementación de esta política pública.

Tratamos de identificar cómo se dan los vínculos entre los ciudadanos, las instituciones gubernamentales y las leyes en materia de participación ciudadana y las relaciones, prácticas y percepciones que surgen o se reproducen en el marco de una cultura política autoritaria. Todo ello ha provocado obstáculos y limitaciones a la participación ciudadana, dando paso a formas negociación y relaciones informales que trastocan los principios centrales de este mecanismo participativo, en este sentido, el Presupuesto Participativo es una política pública que abre:

> "nuevos cauces de participación ciudadana e involucramiento en la gestión pública; por otro lado, tiene la finalidad de eficientizar el ejercicio presupuestal al destinar un monto específico del presupuesto de la ciudad para la realización de obras y proyectos que los propios habitantes de colonias, unidades habitacionales, pueblos o comunidades determinan, atendiendo a sus necesidades o intereses específicos. A través del presupuesto participativo la ciudadanía puede tomar decisiones de cómo se gastará una parte del presupuesto público en su comunidad" (López, 2020, p. 172).

Hoy, la participación ciudadana es un tema de amplia discusión académica y pública, la cual se ha colocado en la agenda pública y se ha propiciado la construcción de una normatividad que la respalda e impulsa con resultados muy variables en cada ciudad, país y región. El debate sobre la participación en América Latina ha estado presente desde los 80 ya que, ante un nuevo escenario político en muchos de esos países, dada las transiciones políticas de regímenes dictatoriales a democracias incipientes, los movimientos sociales retomaron la participación directa como un elemento básico en la construcción de la democracia. Se ha considerado la participación de los ciudadanos como fundamental porque ayuda a moderar y vigilar el poder de los políticos poniendo sobre la mesa los temas de transparencia y rendición de cuentas, empoderando así a la sociedad civil que se involucra en la toma de decisiones. En este contexto el Presupuesto Participativo surge en Brasil en 1989:

> "… el alcalde de Porto Alegre estableció el presupuesto participativo como una novedosa forma de administración municipal. Su objetivo era organizar la participación directa de la población en la toma de decisiones relacionadas con el uso del presupuesto de la ciudad, contribuyendo a democratizar las decisiones sobre los recursos públicos. Este mecanismo pretendía convertirse en un medio de inclusión social, de empoderamiento de la ciudadanía y de redistribución y utilización

> de los recursos públicos". Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM, 2018, p.15).

Este proceso pretende incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones del presupuesto público, se lleva a cabo mediante proyectos propuestos por los ciudadanos en una consulta ciudadana sobre el presupuesto local. En este sentido Ziccardi (2010) establece de forma metafórica que la construcción de la gobernabilidad democrática en el ámbito local podrá alcanzarse abriendo las compuertas de la participación ciudadana, además puntualiza:

> "Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que solo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local y construir un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía". (Ziccardi, 2010, p. 206).

Desde hace 12 años, en la Ciudad de México se lleva a cabo este ejercicio de participación ciudadana. Sin embargo, se estudiará el periodo del año 2010 al 2019 pues en esta etapa se han dado grandes cambios en el diseño institucional, en las prácticas jurídico y administrativas; las cuales han dado como resultado una ley de participación con modificación en cuestión del Presupuesto Participativo, en sus órganos de presentación ciudadana, sus autoridades en materia de presupuesto participativo.

En el presente trabajo se utilizó un enfoque básicamente cualitativo. Se realizó una revisión bibliográfica sobre conceptos y temas pertinentes como participación, democracia, Se recopiló y analizó información referente a la historia del PP en la Ciudad de México. Asimismo, se sistematizó información y testimonios producto de nuestras experiencias en este proceso como personal eventual, responsable de mesa y como ciudadana. Con ello, a través de un análisis comparativo del marco jurídico institucional del presupuesto participativo entre los años 2010, 2019 y en el presente (2022) se trató de identificar la correspondencia entre los diversos cambios en el diseño institucional, marco jurídico y administrativo con las prácticas políticas concretas a ras de suelo y si esos cambios han contribuido a una mejor implementación del Presupuesto Participativo. Además, se

plantean algunas propuestas para una mayor eficacia en el presupuesto participativo.

Aquí presentamos problemáticas que pensamos impiden generar una mayor participación ciudadana, situación que pone en gran desventaja a los ciudadanos frente al poder que tienen los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales en las fases de dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos ciudadanos. En este caso identificamos prácticas administrativas informales que mantienen clientelas y redes con fines político-electorales, que distorsionan el objetivo para el cual fueron creadas las consultas ciudadanas, lo que finalmente limitan un mayor involucramiento de la ciudadanía con la labor de las autoridades.

Este estudio comparativo brinda algunos elementos necesarios para poder identificar el vacío que existe en el ámbito jurídico e institucional dentro del PP y de esta manera proponer acciones favorables que puedan integrarse al diseño o la implementación de esta política pública.

El trabajo está conformado por cuatro capítulos y conclusiones. El capítulo uno presentamos el marco teórico utilizado para esta investigación en donde se exponen conceptos como democracia, participación y presupuesto participativo. Se presentan diferentes acepciones del término democracia, relacionadas con los contextos históricos en los que se desarrolla. También se plantean las variantes de la democracia que están presentes hoy en las acciones de los gobiernos y de la sociedad civil: democracia representativa y la democracia participativa. El análisis de estas dos dimensiones, nos permiten entender las formas de participación y representación política que existen en nuestras sociedades como puede verse en el PP. También abordamos el término participación. Ésta es sustancial en la democracia, sea participativa o representativa, ya que modera y controla el poder de los políticos y la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones. Debemos señalar que la participación no se limita en el voto como muchas personas piensan: existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos, y el voto es sólo una de ellas, en este apartado hacemos referencia a los distintos tipos de participación que existen y entre ellas está la participación ciudadana. Finalmente,

en este apartado desarrollamos qué es el Presupuesto Participativo, su origen y su implementación en la Ciudad de México.

En el capítulo 2 titulado “Democracia en la Ciudad de México: Del autoritarismo a la democracia participativa”, se realiza una revisión histórica de la democracia en el México contemporáneo. Destacamos acontecimientos políticos y sociales relevantes en el proceso de democratización en la Ciudad de México, además de hablar sobre la construcción y funcionamiento de las instituciones en esta ciudad; las cuales originó un conjunto de relaciones, características y prácticas que ayudarán a entender los avances y limitaciones que tiene la participación ciudadana en esta urbe. Pensamos que es importante para nuestro trabajo exponer el marco normativo de la participación ciudadana en la Ciudad de México, para conocer el entramado jurídico que define los derechos, obligaciones y mecanismos con los que cuentan los habitantes de la Ciudad de México, en particular, el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México.

El capítulo tres “Presupuesto Participativo y Consulta Ciudadana en la Ciudad de México” se analiza el funcionamiento del Presupuesto Participativo en el periodo de 2010 al 2019 y sobre la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo. El presupuesto participativo es “un proceso a través del cual la ciudadanía tiene la posibilidad de tomar decisiones respecto de la forma en que se gastará una parte del presupuesto público de la comunidad”. (IECM, 2017, p.9).

Exponemos brevemente el trayecto recorrido por este mecanismo que se incorporó en el Distrito Federal hoy Ciudad de México en el 2010 con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). En este marco normativo se definían los objetivos, los actores involucrados, las facultades y las distintas fases procesales:

> “En 2019 con la promulgación de la LPCCDMX, amplió ciertas facultades de la ciudadanía, anteriormente su incidencia se limitaba a presentar proyectos y a votar por alguno de ellos, mientras que ahora ya se involucra en la fase relacionada con la vigilancia de los recursos y trasladó algunas competencias entre instituciones” (Escamilla y López, 2021, p. 95).

Finalmente, en el cuarto capítulo “Un análisis del PP: de la teoría a la práctica de las relaciones informales en el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México”, tratamos de mostrar prácticas y situaciones que se presentan en diferentes momentos del PP que entran en contradicción o no son consideradas en el marco jurídico-institucional, lo cual trastocan el sentido y objetivo del PP. Se compara dos procesos que permiten ver similitudes, avances, retrocesos y pendientes que nos llevan a generar una serie de propuestas que, desde nuestra perspectiva, pueden ayudar al mejor funcionamiento y manejo del Presupuesto Participativo.

El presente trabajo representó para nosotras un reto singular porque desde un principio nos interesaban e inquietaban varias problemáticas que a lo largo de la carrera estudiamos y que en el PP vimos de manera concreta. Decidimos realizar la investigación sobre este tema, sin embargo, no fue nada fácil su construcción y realización. En la elaboración del protocolo de investigación se entretejieron una lluvia de ideas, conceptos y referencias, así como experiencias vividas y conocidas sobre temas vinculados con el PP y la participación ciudadana que se convirtieron un mar inabarcable. Con el paso del tiempo se fue delimitando y delineando la ruta de trabajo y fuimos identificando el problema a investigar, los temas que revisar y logramos conciliar los intereses de investigación que cada una tenía. Después de más de dos años de trabajo terminamos este documento que representa, no solo un reto académico sino un esfuerzo colectivo y un compromiso personal para terminar nuestro ciclo universitario. Creemos que logramos relacionar las perspectivas teóricas y las temáticas de participación que aprendimos en clase y el trabajo de campo que nos acercaron a la realidad específica de este tema, el cual se nos hace muy interesante y que hoy su análisis sigue siendo indispensable.

Capítulo 1

Reflexiones sobre Democracia, Participación y Presupuesto Participativo

En este capítulo vamos a abordar los temas de democracia, participación y presupuesto participativo donde expondremos algunos aspectos teóricos y conceptuales sobre estas dimensiones políticas. En particular, pondremos énfasis en la relación entre la participación ciudadana y la democracia en las ciudades, ya que en la actualidad resulta ser una condición necesaria para que la ciudadanía tenga posibilidades de intervenir y definir el rumbo de la cosa pública en una urbe.

La democracia ha ido adquiriendo diferentes acepciones, las cuales dependen de su contexto histórico que va de los griegos a la época actual. Ello ha dado como resultado dos vertientes que en la actualidad configuran las sociedades democráticas, por un lado, la democracia representativa como un sistema de organización donde la ciudadanía manifiesta su voluntad a través del voto, mediante el cual elige a sus gobernantes y representantes es decir los ciudadanos delegan la responsabilidad de decidir sobre las políticas y actos legislativos de la comunidad durante un periodo determinado. Los partidos políticos, sindicatos, los organismos no gubernamentales “hoy en día son los que hablan en nombre de algunos sectores de la sociedad, pero también se han interpuesto entre el ciudadano y el gobierno” (Ayala, 2014, p. 194).

Los ciudadanos, durante muchas décadas, dejaron de tener un protagonismo político, lo que provocó el surgimiento de acciones y movilizaciones sociales y políticas por parte de sectores de la sociedad a los que no se les había atendido sus demandas ni habían podido ejercer o tener derechos básicos. Si bien se argumentaba que la democracia representativa era el ámbito para atender esas situaciones, la realidad trajo consigo procesos de democratización que impactaron paulatinamente en la configuración de una nueva relación entre sociedad y Estado. Estas acciones políticas y sociales que buscan mayor participación de la sociedad en la esfera pública han modificado las formas de intervenir y participar individual o

colectivamente en las decisiones públicas y en las etapas de la política pública: definición de problema, formulación, implementación y evaluación.

En este contexto, la democracia participativa ha sido reivindicada como una concepción y mecanismo más acorde con las necesidades de la participación de los ciudadanos. A través de mecanismos normativos que regulan la participación ciudadana en la toma de decisiones estos instrumentos y órganos de participación ciudadana construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes, por un lado extienden las acciones del gobierno local permitiendo que se ejerza de manera efectiva las iniciativas ciudadanas y los derechos políticos por medio del sufragio, la iniciativa popular, el plebiscito, el referendo, rendición de cuentas y demás instrumentos, que el ciudadano hace de la participación ciudadana parte fundamental de la vida democrática. Dentro de este modelo se destaca el Presupuesto Participativo, que surgió en Porto Alegre y que ha llegado a convertirse en un símbolo para otras prácticas de democracia en América Latina y el resto del mundo.

1.1. Democracia

Democracia etimológicamente viene del vocablo griego demos (pueblo) y (kratos) gobierno. No es posible tener una definición de la palabra democracia universalmente aceptada, puesto que existen diversas definiciones y concepciones de ella, “la palabra democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y gobierno; y esa sigue siendo la acepción primaria del término”. (Sartori, 1993, p. 3). Ahora bien, el estudio de la democracia debe realizarse en dos perspectivas: la primera será histórica y permitirá conocer cómo surge en el mundo y cuál ha sido su desarrollo hasta llegar al contexto actual. Implica entonces hacer énfasis en los acontecimientos y elementos que se han incorporado durante este tiempo. El segundo, será un análisis teórico, para indagar cuáles son los fundamentos de la democracia que conocemos. Ambas perspectivas ofrecen una visión integral que a su vez da oportunidad de analizar los fenómenos que ocurren en nuestra realidad.

1.1.2. Acontecimientos históricos de la democracia

En este apartado se resaltarán algunos aspectos relevantes de la democracia como una forma de gobierno practicada en la antigua Atenas. Las circunstancias que hacen de Grecia la cuna de la democracia son diversas en primer lugar, se encuentra la gestación y el desarrollo de la civilización urbana, que aconteció entre los años 800 y 500 a.C. Las ciudades griegas estuvieron gobernadas primero por monarquías locales, posteriormente aparecieron los *tiranos* o *autócratas* (650-510 a.C.), y con ello se modificaron las condiciones políticas de las primeras ciudades-Estado.

En segundo lugar, fue el aumento de poder en la nobleza griega este enriquecimiento, no estuvo acompañado de mejoras en las clases más pobres, lo cual, provocó una presión sobre los sectores privilegiados, dando lugar a un periodo de intensas luchas sociales. Con respecto a esta idea, David Held (1992) menciona cambios importantes en la organización militar, que hicieron los agricultores y campesinos piezas centrales de la defensa de la comunidad (p.29). Sería este cambio, el que influiría en la futura estructura política de las ciudades-estado griegas.

Los griegos entendían la ciudad como el resultado último de la asociación de hombres; en ella, el ciudadano debía tener un desarrollo completo e integral. La ciudadanía constituía el órgano fundamental de Atenas, por que implicaba una participación intensa de los ciudadanos en los asuntos públicos; la política era parte de la cotidianidad de todo ciudadano, el cual debía darse tiempo para asistir a las asambleas y participar en los puestos de gobierno. A pesar de la intensidad e importancia que implicaba la ciudadanía, ésta tenía un carácter de exclusividad muy importante, pues se consideraba ciudadano únicamente al varón, adulto (mayor de 20 años), nacido dentro de la polis e hijo de otro ciudadano. Esto hacía que las mujeres, niños, extranjeros y esclavos, no poseyeran la ciudadanía la cual era excluyente pues eran pocos los que gozaban los derechos y obligaciones de ser ciudadano.

> “Con el paso de los años, el trasplantar el sistema democrático ateniense a otras sociedades resultó complicado por varias razones: no contaban con la misma estructura orgánica de Atenas; el crecimiento de la población que habitaba en las

> polis; el surgimiento del Estado como una entidad que cuenta con un poder político estructurado sobre un territorio. Estos factores fueron determinantes para dejar de lado a la democracia directa por considerar que las nuevas condiciones a las que se enfrentaban los pueblos y las naciones no eran adecuadas para su aplicación" (Ayala, 2014, p. 13).

La democracia en aquel tiempo consideraba al ciudadano "como un agente colectivo en las comunidades donde desarrollaba las cualidades para participar, deliberar y juzgar" (Cruz, 2018, p. 7).

> "La polis, definida tiempo después como ciudad-estado, fue una comunidad de cultura que no admitía oposición entre el gobernante y el gobernador, por la razón de que los ciudadanos eran al mismo tiempo quienes ejercían el poder de gobernar la polis griega, fue una pequeña comunidad de comunidades, compuesta por demos (pueblos), en cuyo seno existían las politikè koinonia, esto es, comunidades todavía más pequeñas" (Jellinek, 2000, p.293).

A pesar de las diferencias de los intereses particulares de los ciudadanos dentro de la comunidad había cooperación, lo cual, potenciaba la igualdad de los hombres en cuanto ciudadanos, tras la extinción de la democracia ateniense, el concepto de igualdad ante la ley como principio rector de la democracia se pierde, debido a que en la época de la monarquía y el absolutismo no era posible el ejercicio de los derechos políticos y mucho menos pensar en los sociales. Sin embargo, en agosto de 1789, en Francia, se promulga la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano con17 artículos estos se referían principalmente a que todos los hombres son iguales, la soberanía reside en la nación, los derechos naturales como la libertad, igualdad, propiedad, seguridad y la resistencia a la opresión no deben ser violados, como tampoco la libertad de pensamiento y de creencia. En este documento se resumió todos los preceptos instaurados por la ilustración a través de sus mayores expositores como lo fueron Locke, Rousseau, Voltaire, Montesquieu, entre otros. Uno de los principales logros fue el reconocimiento de una máxima del derecho público francés: "el principio de que toda soberanía reside esencialmente en la nación" (Madrid, 1997, p.15).

Con dicha declaración se da la primera materialización de la soberanía y los principios de libertad e igualdad como fundamentos de la naturaleza humana. La

igualdad política firmada en 1789 es el reconocimiento del individuo como ciudadano estableciendo de esta manera los derechos políticos y sociales.

1.1.3. La democracia en el mundo moderno

Un ejemplo de estos derechos surgió en el siglo XIX y fue el sufragio universal, es decir, el derecho al voto de todos los ciudadanos mayores de edad, hombres y mujeres. El voto de la mujer fue muy importante en lo que respecta a la igualdad de derechos, primero en los Estados Unidos, después en Europa y luego en América Latina.

El término democracia adquirió mayor universalidad desde el siglo XIX, con la garantía de los derechos humanos en el constitucionalismo se consideraron los derechos políticos de las personas con ello, se dio paso para romper con la concepción medieval en donde solo se creía que la representación de Dios era a través de los reyes, y los gobernantes ya no eran elegidos por un poder divino sino del pueblo, reconociendo de esta manera el derecho político de los ciudadanos y facultándolos para elegir y ser elegidos gobernantes, teniendo como base la libertad e igualdad para cada una de las personas que integran el estado logrando así la dispersión del poder y el ejercicio de la voluntad del pueblo dentro del poder público; además, los gobernantes tenían la finalidad de representar a los ciudadanos dentro de las instituciones encargadas de dictar las leyes. Dicho lo anterior Norberto Bobbio en su definición de democracia señala que la única manera de entenderla: “es considerarla como un conjunto de reglas que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (Bobbio, 2018, p.24).

Además, se debe incluir la especificación de las reglas y cuáles son las condiciones necesarias para su aplicación. Esta es una forma de ver la democracia, pero su fin es ordenar el sistema político de un Estado, para saber quién y bajo qué procedimientos se debe tomar las decisiones que afectan la comunidad.

En la actualidad, la democracia adquiere una configuración específica que tiene como base lo que se denomina soberanía ciudadana y la cual es reconocida por la constitución y por el entramado de instituciones del poder estatal. La democracia genera las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos de la

ciudadanía, más no queda solo en ese nivel ni las condiciones y los derechos son estáticos; más bien se debe considerar a:

> "la democracia como un proceso largo y lineal de ampliación de goce de derechos civiles (propiedad); derechos políticos (de participación en las estructuras de toma de decisión tanto en calidad de gobernante como de gobernado); y derechos sociales (orientados a compartir la riqueza de la comunidad a través del acceso a satisfactores en rubros de educación, salud, vivienda y empleo)" (Sermeño, 2004, p. 90).

Por lo tanto, la relación que existe entre democracia y ciudadanía es fundamental para entender el desarrollo de las sociedades contemporáneas, ya que la democracia es entendida como "una forma de gobierno en la cual la soberanía reside en el pueblo y el poder político es ejercido por la ciudadanía de forma directa, mediante instrumentos de participación o indirecta por medio de representantes" Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM, 2018, p. 10). Además, como ya se comentó estas formas en las que los ciudadanos participan e intervienen en la cosa pública están dotadas de estructuras y garantías jurídicas que buscan el desarrollo de los ciudadanos y conforman mecanismos e instituciones para incluir su participación en el proceso de toma de decisiones, que tiene, en general, la intención de mejoramiento económico, social y cultural de una determinada población en un territorio dado. Estos principios del orden democrático tienen una diversidad de formas de organizarse y funcionar dependiendo de los antecedentes históricos sociales, del contexto cultural y las condiciones políticas y económicas de cada sociedad.

Es importante mencionar que la democracia no se puede reducir a elecciones periódicas, sino que también deben existir mecanismos donde los ciudadanos incidan en los asuntos públicos más allá de los tiempos electorales, es decir, que haya una participación continua, aunque ésta se da con intensidades muy diferentes. A continuación, se desarrollan dos dimensiones de la democracia, la primera será la democracia representativa y posteriormente la democracia participativa.

1.1.4. Democracia Representativa

En las sociedades contemporáneas la democracia representativa aparece como una forma de organización de los procesos democráticos como señala Norberto Bobbio: “En la democracia representativa las deliberaciones que involucran a toda la colectividad no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 2018, p.52). Por lo tanto, la Democracia Representativa es entendida como un sistema de organización donde la ciudadanía manifiesta su voluntad a través del voto, mediante el cual, elige a sus gobernantes y representantes otorga la posibilidad de decidir en su nombre sobre los asuntos de interés público. “Dicho modelo democrático considera una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna” (Sartori, 1989, p.150), ya que son los ciudadanos quienes delegan en sus gobernantes que los representen en la asamblea, es decir, deciden las políticas y actos legislativos del pueblo. Como menciona Anduiza y Bosh (2004):

> “el papel de los ciudadanos es elegir representantes políticos a los cuales se les delega la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas durante un periodo determinado. La democracia representativa tiende a ver con desconfianza los beneficios de la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones colectivas, la razón es que desde las élites gobernantes o quienes se especializan en la actividad política por la vía representativa consideran que la política no es fácil de entender para el ciudadano de a pie, sino más bien una actividad compleja, demandante y especializada que la mayoría de veces se debe dejar en manos de políticos, profesionales y técnicos expertos” (p. 22)

Ahora bien, el modelo de la democracia representativa tiene varias perspectivas entre las que se destacan dos: la Teoría Elitista de la Democracia y la Teoría de la Elección Racional, ambas teorías ven a la apatía y la falta de participación de la ciudadanía como un fenómeno no necesariamente negativo para la gobernabilidad democrática, ya que si los ciudadanos se abstienen de participar, en su lugar, dedican su tiempo y recursos en otras actividades, parafraseando a Merino (2016), la abstención total de los asuntos políticos es también una forma específica de participar, en las sociedades modernas no existen ni los ciudadanos totales ni los anacoretas definitivos, de modo que la participación se resuelve en la enorme gama de opciones entre ambos extremos.(p.12)

Ahora bien, no se debe pensar que los procesos representativos son un mal necesario de la democracia, más bien se debe pensar como parte de los procesos que hacen operar al Estado. Alicia Ziccardi (2004) lo plantea de esta manera:

> "La democracia representativa, aunque imperfecta, es una forma de gobierno que tiene hoy en día la necesidad de crear nuevas formas de relación cualitativamente entre representantes y representados. Es en el ámbito local donde hay mayores posibilidades para fomentar la participación ciudadana como una forma de complementar la democracia representativa. Se trata de que la ciudadanía ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego se involucre, en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno, a fin de dar mayor eficacia a las decisiones públicas" (p.247)

Retomando algunos aspectos de la democracia que tenemos hoy en día podemos mencionar que:

> "los partidos políticos, sindicatos, los organismos no gubernamentales, que si bien, es cierto hablan a nombre de ciertos sectores de la sociedad, también se han interpuesto entre el ciudadano y el gobierno. Los individuos han dejado de tener un protagonismo político cediendo el paso a estos grupos que se vuelven cada vez más poderosos" (Ayala, 2014, p. 18).

Para contrarrestar lo anterior el Estado ha permitido un involucramiento mayor de los ciudadanos en los asuntos públicos, por ejemplo: las candidaturas independientes donde el ciudadano busca no depender de la intermediación de los partidos políticos para ser efectivos sus derechos políticos electorales dentro de una democracia participativa.

1.1.5. Democracia Participativa

En el contexto del surgimiento de demandas por ampliar las opciones de participación en las democracias liberales con la entrada de la "ola democratizadora pos-dictadura" en los 80 y 90, "se abrió un abanico de posibilidades para participar políticamente más allá de los marcos definidos constitucionalmente por las instituciones de la democracia representativa liberal" (Gallardo, 2007,p.86) , de ahí que los motivos que se dan para proponer la Democracia Participativa como opción política son numerosos y variados, entre los cuales podemos enunciar los siguientes: déficits de participación de la ciudadanía en la esfera de lo público; la tecno-burocratización de escenarios participativos no electorales donde unos

técnicos deciden qué es lo mejor para las sociedades haciendo uso de su posición jerárquica y saber técnico; las políticas privatizadoras de algunas funciones del Estado benefactor o social de derecho dejando al mercado quien sea el que asigne los recursos en educación, empleo, salud etc.; la corrupción en el manejo de los recursos públicos; "la escasa representatividad que logran los partidos políticos de los intereses de minorías étnicas, sexuales y religiosas; la ambigüedad para asumir la responsabilidad política por parte de los representantes frente a sus electores, dejando de lado la búsqueda del interés general en un afán por satisfacer el interés particular propio de los valores que se promueven en las sociedades modernas capitalistas" (Avritzer y De Sousa Santos, 2002, p.106). Daniel Chávez plantea que:

> "la existencia de tres corrientes importantes en los debates académicos sobre la democracia participativa; una pluralista, otra deliberativa y otra sociedad. La primera, basada en las ideas de pensadores de la tradición empiristas y pluralista de la ciencia política norteamericana como Robert Dahl, quienes colocan énfasis en la interrelación entre las asociaciones cívicas y las instituciones representativas, en el marco de procesos orientados a potenciar una mayor participación de los ciudadanos en el control sobre los poderes del Estado en los períodos interelectorales propia de democracias como la estadounidense" (Chávez, 2011, pp. 23-46).

La visión deliberativa, planteada por autores como Jürgen Habermas, Fung y Olin quienes reivindican que la deliberación puede ser una posibilidad para la participación popular al momento de tomar decisiones, las discusiones involucran a los ciudadanos y autoridades de gobierno o tecnócratas para apoyar el trabajo de las comunidades locales abordando temas de agendas construidas por dichas comunidades y no se requiere superar las instituciones representativas, por lo tanto, es condición suficiente para considerar como benéfica su formalización para efectos de ejercer la ciudadanía

Y un tercer enfoque, la sociedad que no se limita a la participación a través de las instituciones políticas; y propone:

> "La construcción de colectividades donde los ciudadanos participen activamente como una posible vía de superación de las limitaciones propias de la democracia representativa junto al ethos político que conlleva pensar que otros decidan el destino de nuestras vidas y trabajar por la construcción de formas políticas alternativas a la democracia representativa" (Chávez, 2011, pp. 23-46).

En esta línea De Sousa Santos tendría una propuesta para aportar a radicalizar la Democracia Participativa a partir de superar imposiciones teóricas, promover el diálogo de saberes para la construcción de actores políticos que construyan en el marco de la diversidad o de las posiciones variadas de sujeto presentes en las sociedades contemporáneas.

Dichos planteamientos por los anteriores autores que parten de tradiciones teóricas distintas, aunque coinciden en resaltar la necesidad de retomar el ideal de una extensa actividad política ciudadana libre e igual en los asuntos públicos a través de diferentes métodos. Sin embargo, encontramos diferencias según los autores y corrientes teóricas que defiendan, desde una concepción en que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se entiende y se practica como un ejercicio directo del poder ciudadano y el desarrollo de capacidades

Desde el punto de vista normativo, la democracia participativa se asume como un proyecto de construcción de una democracia que no se limita al ámbito electoral, sino que avanza en la creación de espacios en los que los ciudadanos debaten, deciden y exigen cuentas en campos cada vez más amplios de las políticas públicas, con base en su autonomía política, su auto organización, y su capacidad crítica y técnica. No es difícil percibir la estrecha correlación que un tal concepto de democracia participativa tiene con el de sociedad civil, pues los ciudadanos rara vez pueden intervenir en lo público desde la individualidad, sino que lo hacen por medio de sus organizaciones y movimientos; con el de espacio público, pues la participación se produce en espacios sociales específicos que presuponen la posibilidad de acceso y la relativa igualdad de los participantes; con el de democracia deliberativa, pues lo que se hace mediante la participación es deliberar, en su doble sentido de discutir argumentos racionalmente y decidir con base en ellos. Desde el punto de vista teórico, la democracia participativa no puede aceptar la noción, sea liberal o marxista, de que los intereses y los valores de los ciudadanos están dados pre políticamente. Por el contrario, lo que se busca con la participación y la deliberación es precisamente crear, cambiar o criticar las preferencias, intereses y valores de los ciudadanos. Puede decirse que en la literatura hay un fuerte sesgo constructivista que apuesta a la posibilidad del diálogo racional, al acuerdo y a

despliegue de una capacidad crítica. Por tanto, “se coincide con aquellas visiones que consideran a la política como una actividad creadora de sentido, de identidad y de organización, y a la vez indeterminada en sus alcances y resultados” (Maíz, 2001, p.14)

El contexto latinoamericano en la década del 90 se caracterizó de la baja credibilidad en la democracia representativa, junto a la crisis de los partidos políticos bien sea por el clientelismo, la corrupción, la apertura al menos formal a nuevos actores políticos y sociales, aspectos que generaron una dinámica tal que propició la aparición del debate sobre la democracia participativa en varios países de América Latina.

Como se ha comentado, ejercer nuestro derecho de votar no basta, tenemos que involucrarnos en los temas públicos y en las decisiones que tomen las personas que elegimos para representarnos; para ello necesitamos recurrir a la democracia participativa dando como resultado la corresponsabilidad entre autoridades y sociedad. En el caso de México se hace mención a la democracia participativa en la Constitución de la Ciudad de México en su artículo 25 “…democracia participativa es el derecho de las personas a incidir individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública” (Artículo 25, inciso A, numeral 2, de la CPCDMX). En este sentido, la democracia participativa se ejerce cuando la ciudadanía no deja la toma decisiones a quienes gobiernan, sino que cuenta con los canales adecuados de interacción, se involucra y participa en conjunto con el gobierno para mejorar su entorno.

Uno de los principales objetivos que tiene la democracia participativa es hacer que el ciudadano no limite el papel que juega dentro del sistema democrático en el momento de ejercer el sufragio, como es el caso de la democracia representativa. Al contrario, busca que el individuo tenga una actuación destacada, activa, que incentive su intervención en las decisiones políticas que impliquen el mejoramiento de su entono, la satisfacción de necesidades y la consecución de aspiraciones individuales y, sobre todo colectivas.

En lo que se refiere a la discusión moderna sobre la democracia participativa comenzaron a surgir motivaciones sociales y políticas por parte de la sociedad en los años 70 en Europa y en los años 80 se extendió hasta América latina. Estos movimientos sociales trajeron consigo una nueva relación entre Estado y sociedad abriendo una nueva manera para poder participar individual o colectivamente en la formulación, ejecución, evaluación de las políticas públicas. Como mencionan Leonardo Avitzer y Boaventura de Souza Santos (2002) que:

> "Los procesos de democratización también incorporaron ese elemento institucionalizador de la participación; por ejemplo, en el caso de Brasil, durante el proceso de democratización entre los años 1985 y 1988 los movimientos comunitarios reivindicaron el derecho a participar en las decisiones a nivel local, en particular en la Ciudad de Porto Alegre: Participar significa influir directamente en las decisiones y controlar las mismas(…)Si estamos en una nueva fase en el país, es posible y es necesario que el movimiento comunitario avance e influya directamente, presentando propuestas, discutidas y definidas por el movimiento sobre el presupuesto público" (p.53).

Ese impulso originó nuevas formas de participación, una de ellas fue el presupuesto participativo, este proceso inicio cuando la Asamblea Constituyente en Brasil aumentó la influencia de diversos actores sociales en las instituciones políticas a través de nuevos arreglos participativos. En su Constitución incorporaron nuevos elementos culturales, surgidos de la sociedad, dando paso a la práctica de la democracia participativa por medio de la apertura de espacios reales de participación por la sociedad política en particular por el Partido de los Trabajadores (PT). Con eso surgen formas efectivas de combinación entre elementos de la democracia participativa y de la representativa, a través de la intención de las administraciones del PT de articular el mandato representativo con formas efectivas de deliberación en el nivel local.

Tenemos, por lo tanto, en el caso brasileño, una primera forma exitosa de combinación entre elementos de la democracia representativa y la participativa. Esa combinación se da en el nivel local, los ciudadanos participan de un proceso de negociación y deliberación sobre prioridades en la distribución de bienes públicos. Este proceso resalta un elemento la necesidad de articular a la democracia con una nueva forma de relación social en el caso del presupuesto participativo sobresalen dos elementos importantes: la distribución justa de bienes públicos y negociación

democrática del acceso a esos bienes entre los actores sociales. En el apartado final de este capítulo abordaremos con mayor amplitud este tema, el cual es central en nuestro trabajo.

En conclusión, la democracia participativa se presenta cuando la ciudadanía siente la necesidad de estar informada, de conocer cómo mejorar su entorno y de no dejar solos en la toma de decisiones a quienes los gobiernan, facilitando el dialogo con autoridades para avanzar de manera corresponsable en la solución de problemas comunes. En este aspecto coincidimos con Santiago Ortíz, que plantea que:

> "una combinación entre la democracia participativa y representativa, pero no como simple tolerancia de la participación en lo local sino como articulación y redistribución del poder a los ciudadanos, como nueva gramática social que se reinventa a partir de la práctica de los actores en una democracia pluricultural, que dibuja las características de la democracia reconociendo la particularidad de cada contexto y no siguiendo formulas o patrones únicos" (1998, p.39).

El objetivo no es la eliminación de la representación, por el contrario, busca reforzarla con una participación activa, como forma de vigilancia constante sobre los representantes.

1.2. Participación

El debate sobre la participación en América Latina ha estado presente a lo largo de la historia en "un contexto de lucha anti-dictatorial, la cual se identificó como una la participación "popular" desde los años 60" (Ortiz, 1998, p.22). En este tipo de acción colectiva predominaba una visión de clase con una perspectiva de cambio social y de construcción de un sistema político diferente. Este tipo de participación se orientaban a crear un poder popular con estructuras paralelas con base en la democracia y la acción directa; estas posiciones radicales marcaron el pensamiento, el trabajo social, la educación, la autonomía política, la participación, etc.

Para las dictaduras y regímenes autoritarios de esa época, el tema de la participación estaba ausente, sin embargo, existieron gobiernos, por ejemplo:

> "En Perú en la década de los 70, donde se plantearon propuestas de inclusión por parte del Estado: si el Estado toma la iniciativa, coopta a los actores sociales colocándolos en un corporativismo, pero si, la iniciativa surge desde los ciudadanos da como resultado la autonomía política de los sujetos". (Ortiz, 1998, p.23).

Hacia los años 80 se creó un nuevo escenario político en los países de América Latina la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados. “Además de mecanismos débiles normativos y formales los cuales generaron el clientelismo y un gobierno presidencial autoritario que se enfrenta a instancias de control débiles cuyas autoridades consideran que puede hacer lo que quiera una vez electas, sin consultar ni rendir cuentas a los ciudadanos” (Ortiz, 1998, p.23). Sin embargo, en varios países, donde se mantuvo la iniciativa de la lucha por la democracia, las reglas de juego electoral fueron insuficientes para canalizar las demandas sociales y políticas de la población. De allí que se abrieron espacios y se incluyeron nuevos actores ampliando de esta manera a las instituciones, los derechos y se planteó nuevos contenidos al régimen político

> “Un punto clave fue la organización de la sociedad civil y la apertura de nuevos espacios de acción en la toma de decisiones. También hubo un cambio político-administrativo de los estados a nivel nacional y local abriéndose a la sociedad. Los nuevos movimientos sociales retoman la participación directa como un elemento básico para mantener la identidad de los actores, procesar demandas, hacer propuestas y transformarse en sujetos de la vida cotidiana y sus entornos la familia, la escuela, el barrio se convierten en un amplio escenario de participación” (Ortiz,1998, pp.24-27).

Al reconocer las identidades y sus diferencias implica también el reconocimiento de la participación, pues constituye un canal para que diversos grupos sociales afirmen su identidad, planten sus demandas y luchen por la eliminación de las desigualdades en la sociedad. La participación contribuye a plantear un nuevo contrato social donde los grupos dominados logren su reconocimiento por el Estado y por tanto se amplíen los derechos y la democracia. Es por eso que el tema de la participación ciudadana está bastante ligado con la democratización como proceso de apertura de estructuras e instituciones para acercar y organizar una relación entre gobierno y gobernados más directa y funcional.

El término “participación es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir en la consulta, discusiones, propuestas y a veces en la

gestión de recursos" (Bolos,2003, p.7) ya que resulta de gran importancia la inclusión de los ciudadanos en los procesos de construcción social al que se enfrentan las sociedades actualmente.

Así pues, la participación la entendemos como una acción de los individuos que pretende intervenir en diversos aspectos de la vida social y política. Participar, por lo tanto, hace alusión a la intervención de alguien en algo que le pertenece, o que en cierto momento le es común porque ahí tiene un interés latente o manifiesto. Esta es la sustancia de la participación ciudadana, en la cual se identifica la intervención del ciudadano en los intereses públicos, donde el ciudadano tiene motivos que le son comunes.

Mauricio Merino considera que "participar es tomar parteen una organización que reúne a más de una sola persona, por lo tanto, tiene un carácter social que permite facilitar sus objetivos o exigir el respeto de sus derechos. De este modo la participación es siempre un acto social donde nadie puede participar de manera exclusiva, privada o para sí mismo" (2016, p.12). Esta participación implica responsabilidades en los asuntos públicos tanto a instituciones y ciudadanos. Esta interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales es constante ante ciertos asuntos públicos y permite a ambos actores estar en un mismo nivel de decisión y de acción. Por lo tanto, en un contexto de poca eficacia de las políticas estatales se ha producido una crisis en la legitimidad de los gobiernos. El concepto de participación, tanto en el discurso como en la práctica, respondió a dos cuestiones: por un lado se argumentaba que la participación mejoraba el actuar de las administraciones públicas, "se le asocia con la intervención de los ciudadanos y de los grupos organizados en la atención a los problemas de interés público (producción y administración de servicios), fundamentándose su necesidad en la pretensión de hacer más eficiente la administración y el empleo de los recursos (Álvarez, 2004,pp.48-49); por otro lado:

> "la participación representó una vía de hacer efectiva la democracia, fortaleciendo la relación gobierno-sociedad, y generaba legitimidad. Entonces, la Participación Ciudadana crea "nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de estos en la ejecución de algunas tareas o bien, directamente, para que se sustituya al Estado en la realización de determinadas funciones" (Cunill, 1991, p.43).

En el mismo sentido Bolos (2003) plantea que la:

> "participación ciudadana es una posibilidad de respuesta -individual o colectiva- desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean para involucrar a sectores de la población, en alguna actividad específica en el ámbito de lo público" (p.7).

En ello podemos encontrar dos dimensiones de la Participación Ciudadana: "1) como medio de socialización de la política y, 2) como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, por ende, de fortalecer a ésta" (Cunill, 1991, p.44).

A pesar de la diversidad de uso del término, este se emplea con frecuencia en distintas actividades organizativas que inciden en la gestión o intervención en la toma de decisiones de interés colectivo. En suma, la participación ciudadana es la construcción del ciudadano frente al Estado o al lado de este buscando siempre el respeto de sus derechos como forma o medio para hacer posible la satisfacción de necesidades y la validez del mejoramiento de la calidad de su vida. Dicho de otro modo,

> "se busca construir mejores relaciones entre gobierno y ciudadanía por esta vía otorgar calidad a la democracia, se procura potenciar la capacidad de las políticas públicas para lograr sus objetivos, se impulsa la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales y se valora positivamente la participación ciudadana y la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios" (Ziccardi, 2004, p.10).

De esta manera, la incorporación de la representación se tradujo en *eficacia* es decir la posibilidad de que las sociedades estuvieran en un sistema de gobierno en el que la mayoría interviniera. No obstante, la representación también provocó que la participación del ciudadano se limitara, ante la incapacidad de establecer mecanismos que pudieran canalizar efectivamente su voluntad de manera constante. A partir de ello, se forjó el presunto dilema que identifica a la democracia: el de la participación y la representación. Participar con lleva que las personas ejerzan su ciudadanía la cual durante mucho tiempo solamente era mencionada en el lenguaje legal o membresía política según Habermas el concepto se ha extendido hasta cubrir el estatus de los ciudadanos definidos en términos de derechos específicamente a mediados del siglo XX con el desarrollo de ciudadanía social por

Thomas H. Marshall que analiza la expansión de los derechos y obligaciones civiles en relación con la modernización capitalista en Inglaterra. Este autor concluyó que la ciudadanía moderna fue el resultado de un proceso de democratización que se extendió por tres siglos.

"En el XVII se establecieron las bases con los derechos civiles, los políticos surgieron en el siglo XIX y como culminación preliminar del ideal democrático vemos la consolidación de la ciudadanía social en el siglo XX" (Esping-Andersen, 1996, p.1). En este sentido, podemos considerar que la ciudadanía forma parte del ámbito social, civil y político.

1.2.1. Tipos de Participación

En síntesis, la participación de los ciudadanos es sustancial porque modera y controla el poder de los políticos y la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones. Para comprender lo anterior, debemos señalar que la participación no se limita en el voto como muchas personas piensan: existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos, y el voto es sólo una de ellas. En este sentido diversos autores como Álvarez (2004), Cunill (1997), Villareal (2010) distinguen diversas clases de participación según sus actores, objetivos y ámbitos de acción como social, comunitaria, política y ciudadana. A continuación, revisamos brevemente cada una de ellas, pues ello nos permitirá tener una perspectiva de la dinámica participativa y sus implicaciones en la relación entre Estado y sociedad.

• La participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales" (Villarreal, 2010, p.30).

• En la participación comunitaria, los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad (Cunill, 1997, p. 17). Este tipo de participación corresponde más a las acciones organizadas de autoayuda social. Si bien existe una relación con las instituciones estatales no es predominante, pues

el ámbito de interés y acción es el local, el entorno inmediato, la relación entre individuos de una misma comunidad.

• La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político, como son los partidos políticos, el parlamento, las elecciones, los ayuntamientos, etcétera. Sin embargo, “algunos autores García, 2000; Somuano, 2005; Weiner, 1971también engloban en este tipo de participación a las manifestaciones, los paros y las huelgas” (citado en Serrano, 2015, p.95).

La participación ciudadana la desarrollamos en el siguiente apartado, pues para fines de este trabajo la consideramos básica, ya que el presupuesto participativo está sustentado en la idea de este tipo de participación.

1.2.2. Participación Ciudadana

Para Alicia Ziccardi “la participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática a diferencia de las otras formas de participación social, política y comunitaria, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios” (2000, p. 47). Así, la participación ciudadana logra un lugar en la construcción de la democracia, ya que a través de ella se puede dar lugar a la inclusión de las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien toma la decisión, en otras palabras, gobierna. Se trata de que la participación ciudadana sea el mejor medio para expresar los intereses de los ciudadanos frente a la autoridad y pueda tener la capacidad de canalizar y atender las demandas ciudadanas.

Nuria Cunill aporta dos elementos sobre participación ciudadana:

> “el primero que es asumida como un medio de fortalecimiento para la sociedad civil, implicando incluso la transferencia a ésta, de funciones o decisiones que habían permanecido en manos del Estado o de la Administración Pública redefiniéndose entre lo público y lo privado que, con la finalidad de lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio”. (1991, p. 38).

El segundo componente coloca a la participación ciudadana en relación con el Estado mismo, entendiéndola como un medio de socialización de la política que supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los

sujetos sociales. En esta perspectiva, la solución de la crisis también implica plantearse cómo se transforma lo estatal en público; en otras palabras:

> "cómo va a ser posible que la decisión del gobierno y de la burocracia sean decisiones transparentes y que sufran la presión de sus públicos respectivos, asumiendo que es necesario otro tipo de vinculación social que evite la corporativizarían, y que la sociedad civil, al organizarse, también reste fuerza a su organización por el particularismo de los intereses que se sedimentan en la sociedad de masas modernas" (Cunill, 1991, p. 39).

El planteamiento de Nuria Cunill da cuenta de una perspectiva amplia de participación ciudadana: por un lado, nos brinda un panorama sobre la relación entre ciudadanía y el Estado la cual tienden a democratizar el ejercicio del poder, a hacerlo cada vez más cercano al ciudadano tomando así "la participación ciudadana como un medio de socialización de la política, por otro lado, identifica a este tipo de participación como una manera de ampliación de lo público hacia la sociedad civil además de generar nuevas maneras de relacionarse, vincularse, entenderse y llegar a acuerdos entre el ciudadano individual o colectivo con el gobierno, con el Estado y sus instituciones"(Cunill,1991,p. 44).

Considerando todo esto, la participación ciudadana se refiere a la actividad que manifiesta el ciudadano en su carácter de persona con derechos reconocidos por el Estado y, por lo tanto, él puede participar para definir la decisión que tendrá impacto en su vida y en los asuntos públicos. Dando, la oportunidad a los actores de colaborar para construir instituciones y formar parte en la toma de decisiones.

La participación ciudadana ha evolucionado a lo largo de la historia , pues a partir del traslado del "concepto de soberanía de las casas reales hacia la voluntad popular y del abandono de la auto representación de intereses por parte de soberanos y estamentos en favor de la nación" (Merino, 1997,p.21)se fue facilitando la convivencia entre las ideas de representación política y participación ciudadana, así a partir de los procesos de revolución en el siglo XVIII, se fue allanando el camino para una creciente inclusión de los ciudadanos vía derechos, libertades y obligaciones en la comunidad política. Una de las rutas más estudiadas ha sido el perfeccionamiento de los mecanismos a través de los cuales los individuos pueden participar activamente en la toma de decisiones y la gestión pública política entre estas se destacan la asamblea popular, la audiencia pública, y los comités o

consejos consultivos de ciudadanos que normalmente se desarrollan en el ámbito local.

En los últimos 20 años se ha observado una tendencia creciente a reivindicar la participación de los individuos a través de mecanismos normativos que regulen la participación ciudadana en la toma de decisiones con respecto a esto, Lucia Álvarez (2004) “concibe la participación ciudadana como un ejercicio que debe estar presente en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas como eje articulador de las acciones de gobierno , y ,como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre sociedad y autoridades” (p.70).

Es necesario recalcar que la participación ciudadana trata de construir espacios y mecanismos de vinculación entre las instituciones y los actores sociales; y así facilitar su intervención en los asuntos públicos dentro del ámbito local. Como expone Joan Font (2016):

> “Una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea”. (p.29).

Con estos instrumentos y órganos de participación ciudadana se construye una mejor democracia participativa, permitirá que la ciudadanía pueda ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos mediante el sufragio, la iniciativa popular, el plebiscito, el referendo, rendición de cuentas y demás instrumentos, que el ciudadano hace de la participación ciudadana parte fundamental de la vida democrática. Dentro de este modelo se destaca el presupuesto participativo, el cual se abordará con más detalle en el siguiente apartado.

1.3. Presupuesto participativo

El Presupuesto Participativo es “una forma de gobierno que intenta romper la tradición paternalista y autoritaria de las políticas públicas, recurriendo a la participación popular en las diferentes fases de preparación e implementación presupuestarias, con énfasis en la priorización de la distribución de recursos de

inversión" (Boaventura,2017, p.114). A través del presupuesto participativo la ciudadanía puede tomar decisiones de cómo se gastará una parte del presupuesto público en su comunidad.

Los presupuestos participativos "también han sido caracterizados como innovación democrática que promueve una mejor gestión en las instituciones de gobierno local" (citado en Bou Geli, 2011, p.64). Desde esta perspectiva los presupuestos participativos aumentarían la eficacia y la eficiencia local en la solución de problemas sociales, y serían una respuesta democrática al deterioro de las formas tradicionales de interacción entre autoridades políticas y la sociedad civil en los niveles municipales o regionales del gobierno.

En la actualidad, la idea de los Presupuestos Participativos está siendo activamente exportada a todos los continentes por el Banco Mundial, las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas y otros organismos multinacionales, como una nueva estrategia para fortalecer a las comunidades locales, disminuir la corrupción y mejorar el acceso y calidad de los servicios públicos y las políticas públicas. La experiencia de democracia participativa más evolucionada de Latinoamérica es la de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul, Brasil, que ha llegado a convertirse en un símbolo para otras prácticas de democracia en América Latina y para el resto del mundo.

1.3.1. Origen del Presupuesto Participativo

A mediados de la década de los setenta en Brasil, los sindicatos, las comunidades eclesiales de base y los intelectuales de izquierda formaron una alianza con la clase media para formar el Partido de los Trabajadores, con la idea de que la mejor herramienta contra el autoritarismo es la democratización del Estado, la economía y la sociedad.

Otro de los antecedentes del presupuesto participativo fue el contexto social y político de la década de los ochenta, marcado por la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur y "la crispación por las antiguas formas de acción pública y de la política que parece cada vez más insostenible"(citado en Ayala, 2014,p. 18), "acompañado de una reforma constitucional en 1988 que fortaleció el

federalismo, garantizando tasas de transferencia altas a los municipios y mayor responsabilidad en la gestión de los servicios públicos"(Goldfrank, 2006,p.12).

Mientras tanto en la ciudad de Porto Alegre, capital del estado Rio Grande do Sul, experimentó un rápido crecimiento poblacional, y por consiguiente un gran número de demandas de servicios públicos e infraestructura urbana insatisfechas. En 1989, durante la administración de Olivio Dutra emanado de la Alianza Frente Popular, formada por el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil, en Porto Alegre, se "presenta el presupuesto participativo como instrumento para la asignación de prioridades en asuntos vecinales" (Goldfrank, 2006, p.10). Es importante considerar un escenario donde el Ejecutivo y el Legislativo son emanados de distintas fuerzas políticas, lo que permitió lograr el apoyo popular para las demandas específicas donde el alcalde logrará ejercer cierta presión para que fueran aprobadas por el Legislativo.

Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables del Presupuesto participativo en Porto Alegre Brasil propone una definición más precisa y teórica que se puede aplicar a la mayoría de los procesos llevados a cabo en Brasil:

> "El Presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El Presupuesto participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada". (Genro, T. y De Souza, U, 1998, p.123).

Para dar cuenta del proceso histórico del presupuesto participativo se hará un resumen detallado tomado de la Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la CDMX:

> "En 1989, el alcalde de Porto Alegre estableció el presupuesto participativo como una novedosa forma de administración municipal. Su objetivo era organizar la participación directa de la población en la toma de decisiones relacionadas con el uso del presupuesto de la ciudad, contribuyendo a democratizar las decisiones sobre los recursos públicos. Este mecanismo pretendía convertirse en un medio de inclusión social, de empoderamiento de la ciudadanía y de redistribución y utilización de los recursos públicos.
>
> Es importante apuntar que, si bien la esencia del presupuesto participativo es el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre una parte del presupuesto público, este involucramiento ocurre de distintas maneras de acuerdo con el contexto del lugar donde se implementa: con o sin legislación; por colonia,

> barrio, región o la ciudad completa; con mayor énfasis en el voto ciudadano o en la deliberación en las comunidades, con mayor o menor participación de la sociedad organizada, diseñando proyectos para cada comunidad o grandes proyectos para una región o la ciudad, etcétera. Por ello, puede afirmarse que existen tantas formas de presupuesto participativo como ciudades en las que se aplica" Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM, 2018, pp.16-17).

Ayala menciona el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre que se inicia con:

> "reuniones programadas de marzo a diciembre de cada año entre comunidad y autoridades, en las cuales se programa el presupuesto a ejercerse en el siguiente año.
> Las etapas que comprende son:
> a) Elaboración de la propuesta presupuestaria. Durante esta fase se realiza la participación de instancias gubernamentales, comunitarias y la instancia permanente de participación comunitaria (Consejo de Presupuesto Participativo).
> b) Discusión y votación de la Ley Presupuestaria.
> c) Ejecución del presupuesto.
> d) Control del presupuesto" (Ayala, 2014, p.79).

Durante el proceso, la participación ciudadana se da a través de reuniones cara a cara, reduciendo la utilización de tecnologías de la información y comunicación, lo que contribuiría a incrementar la participación y reducir las barreras geográficas.

La integración del Consejo del Presupuesto Participativo, como órgano comunitario de decisión, es de dos consejeros titulares, dos suplentes por cada región, asamblea temática, y un representante y suplente del Sindicato de Empleados de la Municipalidad. Su función es establecer las prioridades, fruto de las reuniones llevadas a cabo en cada demarcación, sobre el ejercicio del gasto para su discusión y posterior votación en la Ley Presupuestaria.

La discusión del presupuesto participativo en Porto Alegre permite utilizar la participación ciudadana en la etapa de selección de prioridades y adopción de fases de política pública. En la primera, se discuten y aprueban las necesidades y prioridades de la comunidad, mientras que, en la segunda, el plan de inversión es desarrollado en colaboración entre los representantes de la comunidad y las autoridades.

Como se ha observado, "el proceso de toma de decisiones del Presupuesto Participativo en Porto Alegre no es simplemente el resultado de la agregación de

los votos individuales, sino también es el producto de la presencia de actores con capacidad de influencia centralizadora, en función de intereses políticos comunitarios o personales" (Botey, 2008, p.147).Por lo que respecta a la ejecución y la delimitación de regiones, reglas temáticas y diseño de las políticas públicas, la tarea es primordialmente gubernamental, con poco margen para la participación ciudadana.

En lo que respecta a lo anterior varios autores han puesto de relieve la importancia de las condiciones locales para la evolución de cada experiencia. Leonardo Avritzer, sostiene que "los factores que explican la sostenibilidad y las características políticas de los presupuestos en Porto Alegre o en otras ciudades del mundo son particularmente singulares, destacando el papel de las formas asociativas de la sociedad civil en la evolución inicial del programa y su formato institucional" (citado en Bou Geli, 2011, p.72). Avritzer afirma también que la naturaleza y la fuerza de las asociaciones cívicas están directamente relacionadas a las características deliberativas y a los resultados de los presupuestos participativos, en términos de redistribución y equidad, que las condiciones originarias básicas pueden no estar presentes en otros contextos locales.

Por lo tanto en la Ciudad de México la expansión del Presupuesto Participativo se ha llevado a cabo debido a procesos que han permitido a los ciudadanos participar más activamente en la toma de decisiones del presupuesto público, pero esto ha sido gracias a un proceso de democratización que le ha servido a la Ciudad de México, como un mecanismo que sirve para promover la participación ciudadana pretendiendo introducir un modelo de presupuesto participativo que tuviera características similares al modelo de presupuesto participativo implementado en Brasil. Pero en cuestión de implementar esta política pública se ha llevado a través de una serie de factores que se encuentran relacionado con la organización política y social con la que cuenta la Ciudad de México, en lo que a esto respecta lo desarrollaremos en el siguiente capítulo que son un conjunto de relaciones, características y prácticas que ayudarán a entender los avances y limitaciones que tiene la participación ciudadana, con ello la implantación del presupuesto participativo y el proceso que hasta en la actualidad

presenta el mismo ya que aunque hay avances en lo jurídico- institucional en las etapas de esta política pública existen ineficiencias o problemas en su aplicación que nosotras a lo largo de estos capítulos podremos identificar y plantear una serie de recomendaciones para su mejor aplicación.

Capítulo 2

Democracia en la Ciudad de México: Del autoritarismo a la Democracia Participativa

En la actualidad la Ciudad de México “es una entidad integrante de una federación definida como democrática, representativa y republicana; esto quiere decir que existe una división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). El pueblo elige a sus gobernantes y tiene el derecho a participar e influir de manera directa o indirecta, en los asuntos públicos” (IECM, 2018, p.10). De esta manera el gobierno de la ciudad tiene la obligación por medio de sus instituciones de velar por los Derechos Humanos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de la Ciudad de México y los Tratados Internacionales.

Y así garantizar a la población el pleno ejercicio de sus derechos tal como el derecho a votar y ser votado, el derecho a la vida, a elegir una profesión, a participar y decidir a través de algunos de los instrumentos de participación ciudadana. Sin embargo, estos planteamientos centrales del orden jurídico mexicano se tienen que analizar en términos más amplios para entender los procesos sociopolíticos que han llevado al diseño de ese marco jurídico institucional y la dinámica y los problemas de aplicación de tales disposiciones y las prácticas políticas concretas que generan.

Por ello, en este capítulo expondremos una breve revisión histórica destacando los acontecimientos políticos y sociales más relevantes en el proceso de democratización en la Ciudad de México, además de hablar sobre la construcción y funcionamiento de las instituciones en esta ciudad; las cuales originó un conjunto de relaciones, características y prácticas que ayudarán a entender los avances y limitaciones que tiene la participación ciudadana en esta urbe.

2.1. Desarrollo de la Democracia y la participación ciudadana en la Ciudad de México

En los años veinte del siglo pasado en la Ciudad de México, existía un régimen municipal que fue suprimido por el presidente Plutarco Elías Calles (1928), la relación gobierno-sociedad se desarrolló a través de canales controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la

toma de decisiones. Para 1940 la Ley Orgánica del Distrito Federal reafirmó que el presidente de la República tendría a su cargo el gobierno del Distrito Federal, creando el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo titular se denominaría jefe del Departamento del Distrito Federal. Esta ley cambió las facultades del consejo consultivo en el sentido de sólo revisar la cuenta pública, opinar sobre la ley de ingresos y egresos, la contratación de grandes obras y servicios, entre otros.

En cuanto a la designación de los representantes del consejo, quedó a cargo del jefe del DDF a propuesta de las agrupaciones registradas en la Dirección de Gobernación. En 1970 se reforma la Ley Orgánica, los cambios que trajo consigo fue la creación de cuatro nuevas delegaciones: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza, sumando un total de 16 delegaciones con las que quedaría conformado el Distrito Federal. Estas delegaciones adquirieron el carácter de órganos desconcentrados, cada una de ellas quedó a cargo de un delegado y un subdelegado nombrados por el jefe del DDF previo acuerdo con el presidente de la República. En cuanto a la participación de los ciudadanos, el consejo consultivo dejó de tener su anterior representación sectorial y se integró por juntas de vecinos, formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación, con atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en cuanto a obras y servicios; eran presididos por el jefe del DDF y el encargo duraba tres años.

Esto daría pie a la creación de nuevas instancias de representación ciudadana (junta de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana), no hubo mayores modificaciones en las formas de relación, integración, organización y función de la participación ciudadana

> "El Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) así como la nueva estructura vecinal instaurada a partir de la LODDF de 1970[…] continuarían siendo, en general, espacios institucionalizados de participación carentes de una verdadera representatividad ciudadana; desprovistos de facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones de gobierno y, por tanto, sólo funcionales como órganos corporativos y clientelares vinculados más con gremios o sectores económico-políticos que con los intereses de los capitalinos" (Espinosa, 2004, p.15).

En este sentido, Mario Espinosa menciona que "las limitaciones y controles del sistema político para la participación ciudadana continuó sin mayores obstáculos pues aun cuando la LODDF de 1970 fue influida por la efervescencia política

promovida por el movimiento estudiantil de 1968 y una fuerte crítica ciudadana hacia el sistema político" (2004, p.45). En la práctica, no se pudo crear una estructura vecinal que incentivara la participación ciudadana con habitantes del Distrito Federal, sino más bien en "un modelo de participación con un claro perfil territorial para fortalecer y refuncionalizar la estructura del partido de Estado (PRI) y controlar toda expresión u organización autónoma por parte de los capitalinos" (Álvarez, 1998, p. 25).

A partir, de la reforma política de 1977, hubo un proceso de reformas "y cambios, no sólo en materia electoral sino también en la impartición de justicia, la libertad de expresión, los derechos humanos, la transparencia, la gobernabilidad, la ciudadanización, los partidos políticos, el federalismo y la autonomía municipal" (Cruz,2018, p.34).

Durante este año la reforma debía cumplir con dos propósitos: uno era revitalizar el sistema de partidos y por otro lado ofrecer una opción de acción política legítima para los que habían rechazado y optado por la violencia política. La reforma era urgente porque la apertura política de Echeverría se había visto recortada en su alcance al promover una reforma electoral limitada; por ello se propusieron foros, los cuales tuvieron como resultado que el poder Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados su iniciativa de reforma política para modificar los artículos 6°, 18°, 41°, 51°, 52°, 53°, 54°, 55°, 60°, 61°, 65°, 70°, 73°, 74°, 76°, 93°, 97° y 115° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como crear una nueva legislación electoral con la aprobación de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) la cual establecía:

> "El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público
> Ampliaba la Cámara de Diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (denominado sistema mixto con dominante mayoritario).
> Reducía el porcentaje para conservar el registro de votación (de 3 a 1.5% de la votación total emitida); lo anterior, permitió una doble fórmula de registro: condicionado o definitivo" (apartados IX, X y XI).

Esta reforma fue un parteaguas en la historia de México ya que sentó las bases para la "formación del moderno sistema de partidos, lo cual permitió que en el país se forjaran las leyes e instituciones para aceptar, recibir, conformar y

fomentar una nueva realidad pluripartidista" (Becerra, 2000,p. 77).Este cambio puede parecer insignificante, pero en realidad no lo fue, porque este status les brindó a los partidos una serie de derechos y prerrogativas que garantizaban con su existencia el acceso a los medios de comunicación y financiamiento público. Asimismo, se les reconoció "como intermediarios necesarios de la vida democrática al brindarles de manera exclusiva la facultad de postular candidatos en los procesos electorales" (Becerra, 2000, p. 109). Y por otro lado permitió mejorar la participación política de los habitantes del Distrito Federal, a través del referéndum y la iniciativa popular, aunque estas nunca fueron reglamentadas ni llevadas a la práctica. Para 1978 una nueva reforma a la Ley Orgánica amplio los espacios de participación ciudadana, que fueron definidos como órganos de colaboración vecinal y ciudadana; los cuales se relacionaban de manera directa y preferente con la función ejecutiva. "Los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos fueron las instancias de colaboración en el plano delegacional, y el Consejo Consultivo fue el órgano de colaboración del regente de la Ciudad" (Álvarez, 2006, p.61).

Para ese, entonces la idea de democracia participativa comenzaba a ser reconocida para el Distrito Federal porque abrió la puerta a una nueva dinámica que fomentó la representación social por la vía del sistema de partidos, pero el Estado continuaba representando el mando de la autoridad en el Distrito Federal. En cuanto a los espacios de participación ciudadana representaron "sin duda una medida importante en cuanto a la apertura institucional de una estructura de gobierno que se había caracterizado por su rigidez y centralización; sin embargo, su función resultó poco efectiva debido a las atribuciones restringidas que les fueron asignadas" (Álvarez, 2006, p.61). Esta reforma fue importante porque fortaleció el proceso de democratización del país, a partir del reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos. Esto significó un cambio importante en la conducción política, en el diseño de las instituciones y leyes dando como resultado una cultura política diversa en México.

Fue hasta la década de los ochenta, que se dio por parte de los ciudadanos un despertar con respecto a la organización autónoma y expresión independiente

de sus demandas, necesidades e intereses generando así una gran efervescencia política y social en la Ciudad de México. “Las grandes movilizaciones urbanas protagonizadas por el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otras” (Alonso, 1986, p. 58). En este sentido, podemos ver que se motivó a los capitalinos a involucrarse de manera independiente en los asuntos de carácter público y de esta manera se abrieron nuevas formas de expresión ciudadana que dieron paso a movimientos sociales y de protesta contra el autoritarismo del gobierno en la Ciudad de México.

Un claro ejemplo de estas movilizaciones fue cuando en el sismo de 1985 la ciudadanía actuó colectivamente y de manera solidaria ante esta problemática surgiendo de esta manera una sociedad civil independiente y organizada. Sin embargo, la mayor contribución de las movilizaciones sociales, populares y vecinales fue acelerar la reforma política de 1986 del Distrito Federal cuyo objetivo era lograr una mayor gobernabilidad y garantizar espacios de participación ciudadana. Como resultado de esta primera reforma política, “se introdujeron algunas modificaciones en la LODDF y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Con ella, se dan los primeros pasos en la democratización y en la restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes.” (Ziccardi, 2000, p.49).

Hasta entonces, la situación jurídica del gobierno citadino no logró modificar el gobierno de la ciudad seguía en manos del Ejecutivo Federal y la novedosa ARDF “permitió institucionalizar la gestoría y atención de demandas ciudadanas, pero en realidad fue una instancia sin mayores capacidades de ejecución o decisión, subordinada completamente al Congreso de la Unión y a las propias disposiciones del Ejecutivo” (Gutiérrez,1996, p. 20). Este claro ejemplo muestra que la ARDF no siempre representó los intereses y problemas de los capitalinos, dicha instancia estuvo integrada por políticos pertenecientes a la burocracia del partido oficial (PRI). En lo que se refiere a los mecanismos de participación ciudadana, continuaron funcionando como simples instancias de consultoría, “estos órganos se convirtieron en efectivas plataformas electorales y/o comités de campañas proselitistas al servicio del partido gobernante” (Luján, 1991, p.192).

En ese contexto de luchas por la democratización del país y de la Ciudad de México, la participación ciudadana es un ejercicio aún incipiente en las décadas recientes se ha desarrollado de manera constante, pero con reconocidas contradicciones y dificultades.

> "El tema de la participación cobró importancia cuando, a pesar de que el país experimentó en la década de los ochenta un proceso de liberalización política y apertura democrática, diversos grupos de la sociedad mexicana no se sentían satisfechos por la relación y dinámica de la ciudadanía y el gobierno en sus diferentes niveles de responsabilidades, ello provocó un cuestionamiento profundo a las formas de relación sociedad-Estado" (Reyes, 2013, pp.103).

En particular hubo una crítica al modelo de democracia representativa que se fue conformando a partir de las diversas reformas políticas de las últimas tres décadas como la de 1977 y las subsecuentes, en particular, las que se fueron elaborando para atender la demanda de democratización en la Ciudad de México.

Entre los aspectos que motivaron tal cuestionamiento están, por ejemplo: el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo; la existencia de congresos federales y estatales desvinculados de la ciudadanía que los eligió; la falta de representatividad de los partidos políticos y el dominio total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna. Para dar respuesta al creciente descontento resultante de esta crisis, se introdujo el concepto de democracia ampliada o democracia de ciudadanía, el cual no sólo implica la participación de la sociedad a través del voto, sino que introduce otros derechos y una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno. "Diversos sectores de la sociedad civil organizada impulsaron movilizaciones sociales de gran magnitud e iniciativas políticas que tendieron a generar espacios de participación ciudadana a través de la creación de mecanismo, instancias y marcos jurídicos en los diferentes niveles de gobierno" (Álvarez, 1998, p.131).

En los noventa, el proceso democratizador da más espacio para la participación política y ciudadana. Los avances en los ámbitos legislativos y en la consolidación de una sociedad civil organizada tuvieron un momento muy importante que cambiaría, en buena medida, la dinámica política en la ciudad. En 1997 por primera vez los habitantes del Distrito Federal eligieron a su primer jefe de

gobierno, antes de esta elección de presidente de la República designaba al regente que ocuparía el cargo de jefe del Departamento del Distrito Federal. Este cambio democrático no sólo puso en juego la forma de gobernar a la ciudad, sino que, por ser expresión de una corriente política de izquierda, la nueva administración se orientaba a garantizar un equilibrio en la redistribución de la riqueza, la justicia social, la inclusión de las grandes mayorías en los beneficios del desarrollo, la solidaridad social y la democracia. En este último ámbito la participación ciudadana fue uno de los temas relevantes en la agenda de gobierno a partir de ese momento. Lucía Álvarez (2007) lo explica ello con precisión:

> "Con la llegada del Partido de la Revolución Democrática al gobierno capitalino, la participación ciudadana adquirió nuevo estatus al ser ubicada dentro de las líneas estratégicas de la política gubernamental [...] se otorgó especial énfasis a la necesidad de rehacer la relación con la sociedad […] De ahí que se establecieran tres ejes estratégicos: 1) la creación de una institucionalidad democrática; 2) la formulación de políticas incluyentes, y 3) la recuperación de la responsabilidad social del Estado.
> De estos ejes, el que se refiere a la creación de la institucionalidad democrática se enfocó hacia la definición de nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos para la relación con la ciudadanía; en particular, orientados a la participación ciudadana" (p. 65).

Así pues, en este contexto se generaron las condiciones para incorporar al marco jurídico e institucional de la ciudad mecanismos y normas que daban un lugar relevante a la participación ciudadana, aunque ello no produjo en automático procesos participativos amplios e intensos. Con este cambio de poder y con un gobierno democrático que buscaba la inclusión comenzó una nueva forma de administrar la ciudad. Desde esta fecha los gobiernos perredistas gobernaron esta ciudad.

A partir de los años noventa tuvo modificaciones en el estatus jurídico del Distrito Federal (DF). En 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el DF pasa a ser una entidad federativa y se crea:

> "el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), y la ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno local junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia, por lo que, ampliadas sus facultades, la ARDF se reestructuraría y pasaría a constituir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Con estas modificaciones constitucionales se acotaron las facultades del presidente de la República para designar al jefe capitalino. Establecida la autoridad de legislar de la nueva ALDF, en 1995, conforme a lo estipulado en el EGDF, se

> promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF)" (Espinosa, 2004, pp.21-26).

Con la que se buscó estrechar las relaciones entre el gobierno de la Ciudad y los ciudadanos, pero la verdad es que no incluyó ningún mecanismo de democracia directa o deliberativa.

Con la Reforma al EGDF de 1997 cuando "se pondría en manos de los ciudadanos y ciudadanas de esta entidad dos instrumentos de la Democracia Directa o Deliberativa, ya que se aprobó la iniciativa popular y el plebiscito". (Cruz, 2018, p. 43). Con ello, la capital del país se colocó a la vanguardia de los procesos democratizadores en todo el país, además surge la elección de los Consejos Ciudadanos ,Mario Espinosa describe que los " órganos de representación vecinal y de participación ciudadana son elegidos mediante el sufragio directo en cada una de las unidades delegacionales facultados para intervenir, en el ámbito de su demarcación territorial, en la gestión, supervisión, evaluación y aprobación, de los programas de la administración pública del Distrito Federal" (Espinosa,2004, pp.22-27). Aquí podemos observar que los movimientos sociales y la activa participación ciudadana, permitió que los órganos de representación vecinal se utilizaran como un mecanismo de apropiación del espacio público. Como muestra tenemos que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal facultó a estos Órganos vecinales para:

> "consultar y aprobar el Programa Operativo Anual de la Delegación (POA), tenían como fin representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales, para apoyar el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, alumbrado, así como en programas de protección civil, atención social de servicios comunitarios, deportivos y culturales" (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículos 35, 124,129 al 137).

La propuesta de los Consejos Ciudadanos fue "concebida como un modelo de participación abierto y un medio efectivo para formalizar la participación ciudadana institucionalizada, en la práctica, sólo fue una estrategia con la que el sistema político trató de recuperar su legitimidad creando un mecanismo más para garantizar la gobernabilidad de la gran metrópoli" (Ziccardi, 1998, p.108).

Finalmente, después de casi 70 años, los habitantes de la Ciudad de México volvieron a elegir democráticamente a su jefe de Gobierno y a sus representantes a la Asamblea Legislativa. Además, se reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito

Federal, se crea el Código Electoral del Distrito Federal y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). En noviembre de 1998, con un jefe de Gobierno y un órgano legislativo en manos de la oposición, se aprobó la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) que tenía:

> "por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitían la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México". (Ley de Participación Ciudadana, 1998, Art. 1).

Con esta ley se establecían a los Comités Vecinales como el nuevo modelo de Participación Representación Ciudadana cuales estarían:

> "constituidos formalmente por elección libre, secreta y directa en cada colonia, barrio o unidad habitacional, cuya función principal consistía en relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político-administrativos de sus respectivas demarcaciones territoriales, teniendo por objeto supervisar, evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados por dichos órganos "(Ley de Participación Ciudadana, 1998, Art.80).

El nuevo modelo de participación ciudadana, a pesar de surgir en un contexto político distinto, tuvo muy poca aceptación por parte de la ciudadanía. Mario Espinosa (2004) menciona que "los comités vecinales, desde su nacimiento y pasados sus tres años formales de vigencia, son órganos atomizados, mermados, divididos y sin mayor capacidad para incidir en la gestión, evaluación y supervisión de las autoridades delegacionales." (p. 29). Aquí se mostró las dificultades prácticas para incentivar la participación ciudadana, los límites institucionales y la cultura política que caracterizaba a sectores importantes de la sociedad capitalina. Con la llegada de la oposición al gobierno de la ciudad, se observó un cambio político dentro del diseño institucional en la participación ciudadana, lo cual, generó que los objetivos se mantuvieran cerca de las necesidades de la población.

Uno de estos cambios fue en el marco jurídico- institucional con la elección de comités vecinales en 1999, tarea que fue asignada al IEDF para contribuir a la formación cívica ciudadana. Para el 2000 "se llevó a cabo por segunda ocasión la elección democrática del jefe de gobierno y, por primera vez, de los jefes delegacionales. En los años siguientes se reforma la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, sustituyendo los comités vecinales por los comités

ciudadanos y se crea el consejo ciudadano delegacional" (IECM, 2018, pp.15-16). Cabe mencionar que estos órganos de representación ciudadana se eligen mediante el sufragio universal a través de asambleas ciudadanas electivas.

Con la reforma a la LPCDF se establecieron las primeras instituciones sobre las que después comenzaría a operar el presupuesto participativo que más adelante abordaremos sobre:

> "[…] el órgano de representación ciudadana: el comité ciudadano; el órgano de consulta y de coordinación de los comités ciudadanos: el consejo ciudadano delegacional; el órgano de representación de los pueblos originarios: el consejo del pueblo; y el representante de manzana, que tiene por objeto supervisar la ejecución de obras, servicios y los programas públicos, en coadyuvancia con los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos" (Marquina,2013, p.100)

En el año 2000 hubo elecciones, sólo que esta vez además de ser para la Jefatura de Gobierno y la Asamblea Legislativa (especie de congreso local), fueron también para las Jefaturas Delegacionales. Estas elecciones locales coincidieron con las federales (ejecutivo y legislativo), y por sus resultados marcaron un momento notable en la historia política del país, tanto por su transparencia como por la alternancia política que se dio al ganar la presidencia Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (de derecha). En el Distrito Federal ganó Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática con el 38.3% de los votos, pero a diferencia de la elección anterior, la Asamblea Legislativa ya no contó con la mayoría de las representaciones perredistas. Por otra parte, por primera vez, la población eligió a los 16 jefes delegacionales, de los cuales 11 provenían del Partido de la Revolución Democrática y 5 del Partido Acción Nacional.

Por otro lado, en ese periodo se construyó una nueva representación participativa a través de la figura de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. En 2010 se eligieron a los primeros representantes vecinales de esta modalidad institucional que el gobierno nombró como "el cuarto poder de gobierno". A partir de esta fecha en la Ciudad de México se constituyeron 1700 comités ciudadanos y 40 Consejos de los Pueblos involucrados en la participación ciudadana de la ciudad. Esta nueva forma de organización y participación ciudadana fue relevante si consideramos que ésta había estado en silencio y había pasado por alto la participación en asuntos locales y comunitarios de manera independiente, pues

aquellos asuntos se abordaron por los canales institucionales (PRI-gobierno) y a través de relaciones clientelares y corporativas. Como señala Espinoza (2006):

> "La historia de la participación ciudadana institucionalizada pude interpretarse como una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México, o como el resultado de un dilatado aletargamiento ciudadano que, durante mucho tiempo, pasó por alto la necesidad de involucrarse en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada a su ciudad" (p. 10).

Por otro lado en 2006 se realiza la elección democrática de la jefatura de gobierno, de las 16 jefaturas delegacionales y 66 diputados que integrarían la ALDF y en 2010 se reforma nuevamente la Ley de Participación Ciudadana, para que los ciudadanos dentro de sus colonias pudieran organizarse y relacionarse con los diferentes órganos de gobierno del Distrito Federal, con el fin de fortalecer una cultura ciudadana por medio de los órganos de representación ciudadana: comité ciudadano, consejo del pueblo, representante de manzana y consejo ciudadano delegacional.

La Ley de Participación Ciudadana del 2014 sufrió cambios; el más importante fue que se estableció por primera vez el presupuesto participativo Artículo 83 "es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal" **(**Ley de Participación Ciudadana; 2011, Art 83). Dando paso a la organización y desarrollo de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, que se realiza anualmente mediante la cual quienes habitan la ciudad pueden decidir, individual o colectivamente, el destino que tendrá el 3% del presupuesto asignado a las delegaciones y distribuirlo equitativamente entre sus colonias y pueblos. En 2016 se reforman algunos artículos de la Ley de Participación Ciudadana con la finalidad de mejorar la organización y el desarrollo de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo e incorporó la perspectiva de género como principio rector de la participación ciudadana.

> "En un lapso de 20 años, a partir de la entrada en vigor de las reformas a la Ley Orgánica (1970), los avances en materia de política de participación ciudadana en la Ciudad de México fueron importantes, porque la institución gubernamental se flexibilizó y la oferta de instancias e instrumentos institucionales destinadas a estas prácticas se amplió, pese a todo; sin embargo, en su mayor parte fueron inoperantes

> en los hechos; permanecieron muy ligadas al control gubernamental y sujetas a las prácticas clientelares, con lo cual la intervención de una ciudadanía autónoma tuvo en realidad poca cabida. Salvo muy contadas excepciones, no se otorgaron a ésta las atribuciones necesarias para una participación efectiva en la gestión de los asuntos públicos y en los procesos decisorios. De aquí que ni las instancias ni los mecanismos implementados lograran convocar a sectores importantes de la sociedad capitalina" (Álvarez, 2006, pp. 64-65).

En resumen, la Ciudad de México, ha vivido un proceso de evolución jurídico y político que pretende otorgar claridad y precisión a los derechos participativos de sus habitantes tal como ocurre en el resto de las entidades federativas que conforman al país. Con el propósito de que las y los ciudadanos de esta urbe avanzaran hacia un estatus jurídico, el cual los dotara de derechos, obligaciones y diseñara sus formas de organización y de gobierno. Por ejemplo, uno fue la legislación del orden jurídico- político local influyo en el artículo 122 donde se establece que "La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.122). La importancia de esta reforma constitucional modificó la naturaleza jurídico-política cambiando la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México, también eliminó la figura jurídica de las delegaciones políticas, creando las actuales demarcaciones territoriales encabezadas por un alcalde o alcaldesa y un concejo, mismos que serán electos por votación para un periodo de tres años. La integración de los concejos dependerá del número de habitantes de cada demarcación, se contarán con nuevas reglas para el reparto y manejo de su presupuesto, el cual será elaborado por el alcalde y aprobado por el concejo. Otro cambio importante fue el en el poder legislativo local pues dejó de ser Asamblea Legislativa del Distrito Federal y ahora se le conoce como el Congreso de la Ciudad de México con la autoridad para reformar la Constitución Política Local.

Derivado de la reforma política de la Ciudad de México y con la finalidad de emitir la Constitución de la Ciudad de México, el 5 de junio del 2016 se convocaron a elecciones extraordinarias para elegir una Asamblea Constituyente, la cual recibió hasta el 15 de septiembre, el Proyecto de Constitución por parte del Jefe de Gobierno; este se aprobó el 31 de enero del 2017, y el 5 de febrero de ese mismo

año, se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, fecha conmemorativa del centenario de la Constitución de 1917, pero entró en vigor el 17 de septiembre del 2018 en ella :

> "se estipulan conceptos, actos e instrumentos que refuerzan el ejercicio de la participación con el propósito de que las personas habitantes de la capital ejerzan una ciudadanía plena. Aunado a ello, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México en la cual se describen las diferentes modalidades de la participación ciudadana, se regulan sus mecanismos e instrumentos, y se establecen las obligaciones de las autoridades para promoverla, respetarla y garantizarla" (IECM, 2019, p.7).

Finalmente, la intención de esta revisión es conocer los antecedentes de la participación en la Ciudad de México para identificar los espacios y mecanismos de inclusión a una diversidad social y la libre participación de sus habitantes. En el siguiente apartado nos proponemos exponer el marco jurídico de la participación ciudadana con el fin de conocer el marco, estructura y funcionamiento del presupuesto participativo en la Ciudad de México, que, sin duda, ha sido una muestra de los avances en el tema de la participación ciudadana en esta metrópoli.

2.2. Marco jurídico de la Participación Ciudadana

La historia de la evolución de la ciudadanía está estrechamente ligada a la incorporación progresiva de derechos, pues con el paulatino reconocimiento de éstos se ha contribuido a estructurarla formalmente, por una parte, gracias a las demandas de grupos sociales y políticos que antes habían sido marginados y siempre sujetos en distinta medida a los vaivenes de las estructuras políticas, sociales y económicas. Así, la incorporación del ciudadano a espacios de decisión y acción tradicionalmente asumidos por el Estado y el logro del reconocimiento y ejercicio de derechos han llevado a diversos actores sociales a buscar que todo ello se plasme en un marco jurídico institucional y, en algunos casos, a que se promueva una cultura política diferentes a la que ha marcado la actividad ciudadana tradicional vinculada con el Estado clientelar y corporativo.

Como se comentó en el apartado anterior a lo largo de cinco décadas, las transformaciones políticas, sociales y culturales en la sociedad capitalina se han ido institucionalizando. No ha sido un camino fácil. Cómo lo han testimoniado y analizado autores como Boaventura Sousa (1998), Sergio Gutiérrez (1996),Sergio

Tamayo (1999), Alicia Ziccadi (2000) Manuel Canto (2003),Lucía Álvarez (2006),Mario Espinoza (2006), Benjamín Goldfrank (2006), Luis Reyes (2013), María de Lourdes Marquina (2013), Héctor Tejera (2015) y Rosa Ynés Alacio, (2019); el proceso de democratización y ciudadanización ha sido producto de múltiples luchas y movimientos sociales por parte de organizaciones civiles, agrupaciones políticas y la participación de ciudadanos en procesos sociopolíticos que han buscado abrir canales de interacción con el gobierno y exigir la acción pública para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esta ciudad.

Esa paulatina capacidad de organización se reflejó plenamente en acontecimientos que conmovieron la ciudad como las movilizaciones para parar la guerra en Chiapas en 1995, el apoyo a los movimientos estudiantiles, los sismos de 1985 y 2017, etc. Lo anterior ha influido en el establecimiento de mecanismos, instancias y normas que han permitido la consolidación de la participación ciudadana de forma institucional. En ese contexto el presupuesto participativo es un ejemplo de lo logrado, no obstante, los problemas, obstáculos y limitaciones que ha tenido su implementación regular en la ciudad.

Así pues, es importante para nuestro trabajo exponer el marco normativo de la participación ciudadana en la Ciudad de México, pues nos permitirá conocer el entramado jurídico que define los derechos, obligaciones y mecanismos con los que cuentan los habitantes de la Ciudad de México.

Tabla 1 **MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
En sus Artículos 9 y 35, fracción III, establece el derecho humano a asociarse para participar en los asuntos políticos y públicos del país.
Constitución Política de la Ciudad de México
La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017 y fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017. Se modificó el nombre de Distrito Federal a Ciudad de México en el poder legislativo local dejó de ser Asamblea Legislativa del Distrito Federal y ahora se le conoce como el Congreso de la Ciudad de México con la autoridad para reformar la Constitución Política Local. En la organización política e institucional del territorio, las dieciséis delegaciones se convierten en alcaldías (artículo 56). En el Capítulo II habla sobre la democracia directa, participativa y representativa; y en su Artículo 56, la participación ciudadana en las alcaldías.
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
El Código establece en sus Artículos 362 y 363 los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana de forma general, en sus Artículos 364, 365, 366 y 367 se refiere a la democracia

participativa, donde se establece que el gobierno debe garantizar la plena participación de la sociedad en los procesos de decisión de la Ciudad de México.
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
• La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México fue aprobada por la VII y última Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en votación unánime, el 26 de abril de 2018, fue hasta el 12 de agosto que entró en vigor la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la cual, sustituye a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal entre sus principales cambios en materia de participación ciudadana se encuentran: la definición de 3 tipos de democracia directa, participativa y representativa. • Establece 20 mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. • 7 autoridades encargadas de la democracia directa y participativa las cuales deben garantizar, atender, consultar, incluir, proteger y respetar la participación establecida en la Constitución Política de la CDMX. • Específica a detalle los derechos, obligaciones y mecanismos de participación ciudadana con la que cuentan las vecinas y los vecinos de las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México. • Implementa una nueva figura llamada Comisión de Participación Comunitaria, la cual sustituye a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.

Fuente: Elaboración propia con información de Bases para la participación ciudadana IECM (2018:44-45) y Rosa Ynés Alacio (2019, pp. 21-50)

Como se muestra en la tabla 1 la Participación Ciudadana se encuentra plasmada en diferentes ordenamientos que rigen nuestra ciudad sin embargo, es en la Ley de Participación ciudadana la que especifica a detalle en su Artículo 2 como " el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno" (Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal, 2004). Estos ordenamientos ayudarán a mejorar los canales de comunicación entre instituciones y ciudadanos con el fin de cubrir las necesidades de la comunidad. El diseño y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana está a cargo del Poder Legislativo, quien gestiona voluntades con los integrantes del Ejecutivo Local, es decir, con la Jefatura de Gobierno y jefes Delegacionales, ahora alcaldes, por medio de la comisión de Participación Ciudadana que es la encargada de identificar fallos en la legislación y proponer leyes vinculadas con la temática, e incluso proponer reformas. La publicación del decreto de ley o reforma a la legislación es responsabilidad de la Jefatura de Gobierno, y en caso de omitir el procedimiento de publicación, también el Legislativo Local puede promover la publicación.

A través de esta Ley de Participación Ciudadana se pretende incentivar el vínculo entre instituciones públicas y participación de la ciudadanía. La

formalización de ello se sustenta en un conjunto de leyes, reglas e instituciones ex profesas, y para lo cual será necesaria la inversión en tiempo de todos los actores, operadores políticos, servidores públicos y ciudadanos, que deberán habituarse a la información, consulta y participación activa. Para generar y fortalecer la relación instituciones públicas y ciudadanos, resulta ser en sí mismo una política que abona al proceso democrático y es un útil apoyo en la toma de decisiones del aparato gubernamental.

En este sentido, la Ley de Participación Ciudadana define que las autoridades en materia de Participación Ciudadana están obligadas a garantizar y velar por los derechos de los ciudadanos como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2 Autoridades en materia de Participación Ciudadana	
Autoridades	**Atribuciones**
Jefatura de gobierno	De la Ciudad tiene entre sus facultades capacitar y asesorar a la ciudadanía para el desarrollo de los mecanismos y los instrumentos considerados en la Ley de Participación Ciudadana; apoyar a la asamblea ciudadana; incluir en el proyecto de presupuesto anual lo referente al presupuesto participativo, y atender las audiencias públicas solicitadas por la ciudadanía.
Congreso de la Ciudad de México	Es el encargado de expedir leyes, como la Ley de Participación Ciudadana; aprobar el presupuesto de egresos con el que las alcaldías podrán ejecutar el presupuesto participativo; recibir las solicitudes para las iniciativas ciudadanas; expedir las convocatorias para los referéndums una vez cumplidos los requisitos legales; solicitar el plebiscito, y someter a consulta popular algún tema trascendental.
Alcaldía	Están obligadas a rendir cuentas de sus acciones como gobierno local; educar, capacitar y asesorar en materia de participación ciudadana; apoyar y facilitar espacios públicos para realizar las asambleas ciudadanas; trabajar, en colaboración con la coordinadora de participación comunitaria, para mejorar las comunidades de la demarcación; conformar el órgano dictaminador encargado de determinar la viabilidad de los proyectos que participarán en la Consulta Ciudadana en materia de Presupuesto Participativo; atender las audiencias públicas que les sean solicitadas; realizar recorridos barriales en las unidades territoriales, y facilitar el derecho a la silla ciudadana en su concejo.
Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)	Es el encargado de vigilar el cumplimiento y la acreditación de los requisitos y plazos de los mecanismos de democracia directa; de organizar, desarrollar y realizar el cómputo y la declaración de resultados para la Consulta Ciudadana en materia de Presupuesto Participativo y la elección de las comisiones de participación comunitaria –órganos de representación ciudadana encargados, entre otros aspectos, de promover mejoras comunitarias para las y los habitantes de una unidad territorial–; además de actualizar el repositorio digital de

	la plataforma institucional y recibir de manera digital o presencial cualquier solicitud de ejercicio de democracia directa. También lleva a cabo un programa permanente de capacitación, educación y asesoría a órganos de representación ciudadana, organizaciones ciudadanas y público en general, con la finalidad de formar personas ciudadanas participativas.
Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECCDMX)	Se hace cargo de atender y resolver los medios de impugnación suscitados en el desarrollo de los mecanismos de democracia directa y de los instrumentos de democracia participativa. Resolver, en segunda instancia, sobre los conflictos entre las comisiones de participación comunitaria o sus integrantes, y cuidar que todos los actos del IECM y de las direcciones de participación de las alcaldías se ajusten a lo que establece la Ley de Participación Ciudadana. Además, a través de la Defensoría Pública de Participación Ciudadana y Procesos Democráticos, el Tribunal Electoral proporciona asesoría y capacitación a las personas para interponer los medios de impugnación que considere necesarios.
La Secretaría de la Contraloría General	Es la dependencia del Gobierno de la Ciudad encargada de supervisar la dictaminación y ejecución de los proyectos del presupuesto participativo en cada unidad territorial, a través de la red de contralorías ciudadanas y, en su caso, sancionar cuando haya alguna anomalía al respecto.
Fuente: Elaboración propia con información del IECM; 2018, pp.34-37.	

2.3. Presupuesto Participativo en la Ciudad de México

El proceso de transición política experimentado en México y, en particular, los cambios de carácter democrático en la Ciudad de México en las décadas recientes, como lo hemos anotado anteriormente, han favorecido la formación de instituciones de representación y decisión ciudadana para intervenir en la definición y solución de las problemáticas que presentan los habitantes de la ciudad en diversas escalas territoriales. Este es el caso de los Presupuestos Participativos (PP).

Sobre los PP existe una extensa bibliografía que analiza, desde distintas perspectivas, la concepción, funcionamiento y resultados de este popular y extendido mecanismo de participación ciudadana. Mecanismo que llega a México a principios de este siglo y adquiere un marco jurídico e institucional en un contexto marcado por la presencia en la Ciudad de México de gobiernos emanados de la izquierda.

Como ya se había mencionado en los apartados anteriores, en 1989 el presupuesto participativo nace en la ciudad de Porto Alegre con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, donde se invita a la ciudadanía a participar en

la solución de las distintas problemáticas que tienen en esa ciudad incorporándolas en un mecanismo que tiene capacidad de incidir en el presupuesto gubernamental:

> "Este mecanismo generó confianza para el año 2004 el PP logró extenderse a más de 250 ciudades de Brasil. Este presupuesto funciona de la siguiente manera: Elaboración de la propuesta del PP entre autoridades, comunidades y el Consejo de Presupuesto Participativo Discusión y votación de la Ley Presupuestaria Ejecución del presupuesto Control del presupuesto" (Ayala y Hernández, 2014, p.79)

Existen muchas definiciones del PP, hay quien lo define como "un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental" (Goldfrank, 2006, p.4). Otros como política pública orientada a la deliberación, sobre la distribución de los bienes públicos para su administración En el mismo sentido podemos decir que "los ciudadanos opinan y debaten las políticas públicas, la totalidad de los ingresos y los gastos, y deciden las prioridades para la aplicación de los recursos estatales" (Rodríguez, 2003, p.41). Canto menciona que la ciudadanía se reúne por barrios, discute sus problemas, hace su diagnóstico, establece sus prioridades, y éstas se resuelven con cargo al erario, pero todas deben concertarse con otros barrios (2018, p.11) Así también Marquina define el presupuesto participativo como "un mecanismo de Participación Ciudadana mediante el cual los ciudadanos deciden sobre una [mínima] parte del gasto público para mejorar las condiciones de vida en sus espacios"(2013, p. 101) este instrumento permite nivelar la articulación entre la Democracia Representativa y la Democracia Participativa.

Existen muchas definiciones del PP, que van de lo general a lo particular, no obstante, la mayoría de las definiciones buscan cumplir con "tres elementos básicos: 1) la existencia de un recurso público que se somete a la decisión de la forma en cómo ha de aplicarse; 2) la participación de los ciudadanos que deciden sobre ese recurso público, y; 3) la mejora de los espacios a partir de la aplicación de dicho recurso" (Serna y Aguilar,2020, p. 76).

En general, podemos anotar que el PP es un instrumento que promueve el uso de un porcentaje del presupuesto público asignado para obras y servicios, en el cual los ciudadanos tienen un rol importante en conjunto con el gobierno. Es un mecanismo de participación, donde los ciudadanos se incorporan a las decisiones públicas para cambiar su entorno a través de un sistema de participación

caracterizado por la intervención directa, voluntaria y universal del ciudadano. Con este proceso se apoya a la formación de ciudadanos participativos donde el papel de las instituciones será fortalecer la relación institución y ciudadano y de esta manera:

> "Las instituciones públicas deberán probarles que se les toma en cuenta cuando toman decisiones, pues aunque el rumbo final de cualquier política es responsabilidad del gobierno, incentivar la generación de propuestas emanadas de los ciudadanos, motiva una relación bidireccional a partir de la coparticipación, es decir, por un lado, los ciudadanos encontrarían sentido a su inversión de tiempo al participar si se los toma en cuenta al elaborar políticas; y por otro lado, los funcionarios públicos encaminarían sus acciones a resolver necesidades las instituciones públicas toman en cuenta las decisiones de los ciudadanos encaminando sus acciones a resolver las necesidades prioritarias deberán ciudadanos será incentivar" (Alacio, 2019, p.96)

Además, las instituciones públicas y la participación de la ciudadanía, se formaliza con un conjunto de leyes y reglas. Tal es el caso del presupuesto participativo en Brasil, que, durante su expansión, ha venido acompañado también de otras instituciones de democracia participativa "ejemplo de ello es la creación en 2001 del Estatuto de la Ciudad, que comprometió a las ciudades con más de 20 mil habitantes a desarrollar estrategias que permitan la participación ciudadana" (Cruz, 2018, p.27).

El PP se ha replicado en México y en muchos otros países de América Latina como Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú. Su difusión y adaptación en ciudades o países no se implementa con las mismas características ni con los mismos resultados, porque cada gobierno construye los mecanismos que acompañen los procesos de participación ciudadana.

En 2001 después de la primera elección de las jefaturas delegacionales en el Distrito Federal el Presupuesto Participativo "se implementó como política pública delegacional en Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, y Tlalpan, tomando como referencia la experiencia de Porto Alegre, Buenos Aires, Paraguay y Uruguay" (Delgado, 2006, p.124). Pero, en ausencia de un marco legislativo y de procedimientos regulares y homogéneos, cada delegación enfrentó los retos propios de la ejecución del PP valiéndose de la capacidad del capital social construido con las experiencias de los entonces comités vecinales. La intención de los delegados que iniciaron estas experiencias fue crear un instrumento para fortalecer a las comunidades y

organizaciones integradas por ciudadanos con necesidades e intereses comunes. Así fue, que el PP en la mayoría de las delegaciones de la Ciudad de México, que se basaron en el postulado de democratizar las políticas públicas. Estas experiencias no lograron consolidarse pues no existía una norma que garantizara su implementación y la ampliara a las demás demarcaciones territoriales.

> "En mayo del 2010 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) llevó a cabo una reforma integral a la Ley de Participación Ciudadana, la cual estableció, el procedimiento para la elección de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos y la consulta ciudadana para la definición de proyectos específicos relacionados con el ejercicio del presupuesto participativo en las delegaciones; esta fue organizada por el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), para marzo del 2011 surge la primera Consulta Ciudadana en materia de Presupuesto Participativo"(Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo,2018,pp.15-16).

La consolidación de esta política pública fue necesario crear un marco normativo que garantizará la implementación en todas las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México en el siguiente cuadro se describe el Marco Normativo donde se hace referencia sobre el Presupuesto Participativo. Que como ya se mencionó antes, se estableció en el Artículo 83 de la LPCDF, pero tras el inédito proceso del Constituyente de 2016-2017 se logró tener la Constitución de la Ciudad de México, la tabla 3 nos permite señalar que el Presupuesto Participativo tiene bases normativas que a lo largo de las reformas que se han hecho han permitido garantizar su permanencia desde su implementación y que no está comprometido a las decisiones de los gobernantes cuando exista un cambio de partido en el gobierno.

Tabla 3 Marco Normativo del Presupuesto Participativo
Constitución Política de la Ciudad de México Fue publicada el 5 de febrero del 2017, establece en el apartado B de su Artículo 26, sobre la Democracia Participativa, el derecho que tienen las personas a decidir el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo.
Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México Modificado el 7 de junio de 2017, señala que el IECM a través de sus órganos internos: • Expedirá la convocatoria, organizará y desarrollará la jornada consultiva. • Realizará el cómputo de resultados. • Expedirá las constancias de validación respectivas • Artículos 10,36, 363, 365 y 367
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal Define el presupuesto participativo, indica los rubros donde pueden inscribirse los proyectos, el 3% del presupuesto anual por alcaldía se destinará a estos proyectos, las acciones que le corresponde realizar a cada una de las autoridades participantes y los plazos para la celebración

de la jornada consultiva y la emisión de la convocatoria. Señala la definición de proyectos específicos la cual se realizará, por medio de una consulta ciudadana organizada por el IECM. ARTICULOS 10, 54, 83, 84, 107, 179, 199, 200, 201, 202, 203, 203 Bis, 204 y 232
Decreto de Presupuesto De egresos de la Ciudad de México Es aprobado por la ALDF (a partir de 2018 Congreso de la Ciudad de México). En él se fijan los montos de presupuesto para cada alcaldía y el correspondiente al presupuesto participativo, y se publica la lista de proyectos que se ejecutarán durante el ejercicio al que corresponde el Decreto Artículo 23 y anexo IV
Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo Se emite, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, en la primera semana de abril de cada año y establece las etapas de participación, así como los plazos y requisitos Artículo 26
Fuente: elaboración propia con información del IECM, 2018:57.

Coincidimos con el estudio que hace Serna y Aguilar sobre la participación Ciudadana en la Ciudad de México, donde cada año se destina un porcentaje del presupuesto asignado a la alcaldía para el PP.

> "obliga a las entidades responsables de ejecutar los proyectos ganadores, a realizarlo de acuerdo con lo establecido en la ley. Porque, en caso de no ejercer el recurso, las alcaldías no pueden aplicarlo en algún otro rubro y tendrán que hacer el reintegro de los montos no utilizados… El presupuesto participativo cobró mayor visibilidad hasta 2011, logrando institucionalizarse y permanecer durante los últimos años. Además, en ese mismo año se realizaron dos consultas: la primera para definir los proyectos anuales; y la segunda, para escoger las obras y servicios correspondientes al 2012. A partir de entonces, la consulta ciudadana sobre el PP se realiza ininterrumpidamente año tras año. Su relevancia consiste en que, éste ha sido incorporado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Además, con este mecanismo participativo se ha pretendido contribuir en la promoción de la participación ciudadana, pero los avances no han sido tan sólidos para pensar en un tipo de democracia donde los ciudadanos sean los que gobiernen con sus decisiones y que el poder emane del pueblo" (Serna y Aguilar, 2020, pp.85-88).

Esto se debe a que el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México está diseñado desde una propuesta neoliberal que basa su figura en la representación vecinal, y en los mecanismos de consulta para el uso del monto anual asignado por Delegación, en tanto, se muestra una débil transparencia y rendición de cuentas en la aplicación del recurso para la realización de los proyectos ganadores.

En el siguiente capítulo expondremos las particularidades del PP en la Ciudad de México y determinar cuáles son sus características y perspectivas que destacan la importancia del ascenso de la izquierda a mediados de los noventa, la existencia de una sociedad civil activa y la necesidad de ciudadanizar y

democratizar los mecanismos de participación y control en el ejercicio del gasto público.

2.4. Balance de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México

Sin tratar de ser exhaustivas en las características, operación y resultados de la participación ciudadana en la Ciudad de México, apuntamos algunas ideas generales sobre este tema de los podemos mencionar que, en la Ciudad de México, a causa de las características centralistas del gobierno político local, la participación ciudadana es una práctica que históricamente ha tenido restricciones, que no apoyaron la formación de una ciudadanía.

> "Esto se dio a partir de la supresión del régimen municipal en 1928, la relación del gobierno con la sociedad transcurrió a través de canales controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de acceso a la toma de decisiones. Desde esa época hasta los años noventa fueron escasos los instrumentos e instancias que se crearon para la participación ciudadana.
> En la primera mitad de los años noventa se avanzó hacia la conformación de consejos consultivos sectoriales en las secretarías de Gobierno, con atribuciones restringidas; se crearon algunos espacios provisionales no institucionalizados de consulta, y en 1995, en el marco de la reforma política del Distrito Federal, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana. Es a partir de 1997 cuando, en el marco de los gobiernos de la alternancia política Partido de la Revolución Democrática (PRD), se desarrolla una política de participación ciudadana, como parte de la estrategia democratizadora gubernamental. A partir de esta Ley de Participación podemos señalar en primer lugar, los espacios institucionales para la participación fueron escasos y limitados en sus atribuciones. La mayor parte de ellos tuvieron funciones consultivas, de interlocución de gestión, y difícilmente permitieron el involucramiento de la ciudadanía en los procesos decisorios. Los instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana han diversificado, pero son aún inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia que otorgan a la ciudadanía. Los mecanismos de consulta, las prácticas de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, los consejos, programas y otros mecanismos como el plebiscito y el referéndum, a pesar de ser actualmente reconocidos e institucionalizados, no se encuentran debidamente normados y enfrentan todavía obstáculos para su viabilidad" (Olvera, 2009, pp.71-75).

Por otra parte en la actualidad hay limitaciones inherentes al diseño institucional y al de las propias instancias e instrumentos, en los cuales la intervención en la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas, o la participación en la toma de decisiones, existen a veces como disposición o indicación pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas en las instancias y en los mismos instrumentos, de tal manera que posibiliten realmente a la ciudadanía el acceso a esos niveles de intervención.

En ese sentido, la Participación Ciudadana no propicia la construcción de ciudadanía sino la intervención de las personas que quieran ser ejecutores, supervisores y, en ocasiones, beneficiarios. Resaltar el papel de:

> "los ciudadanos en la participación institucionalizada son importante porque constituye una de las limitantes que presenta la actual oferta gubernamental de participación de la comunidad. Otros factores que dificultan el funcionamiento de las instancias e instrumentos. Son: la ineficacia del aparato gubernamental, los vacíos de la normatividad y la ausencia de reglamentación en las leyes en materia de Participación, la falta de voluntad política y la escasa vocación democrática en algunos funcionarios públicos que proviene de la persistencia de la cultura política corporativa y clientelista del pasado autoritario, que no se ha logrado erradicar" (Olvera, 2009, pp.84).

Porque la pretensión de los actores políticos que dominan la estructura política prevaleciente en la Ciudad de México, por subordinar la participación ciudadana a sus intereses, tiene una de sus más claras expresiones en la Ley de Participación Ciudadana. En ella los propósitos autoritarios sobre lo social, la sociedad civil y la ciudadanía, se condensan en los lineamientos que buscan subordinar dicha participación a los intereses de las fuerzas políticas inscritas en los diferentes espacios de gobierno de la Ciudad de México.

> "Dicha ley ha sido diseñada sin leyes secundarias que obliguen a su cumplimiento, y para entorpecer la influencia de los ciudadanos sobre las decisiones gubernamentales. Por ejemplo, aun cuando prohíbe la participación de los partidos políticos y las autoridades gubernamentales en la integración de los comités ciudadanos, dicha prohibición es letra muerta, debido a que no estipula ordenamientos que la garanticen" (Tejera, 2015, p. 81).

Lo anterior se relaciona con la nueva Ley de Participación Ciudadana 2004 porque excluye la diversidad de las prácticas participativas y de los actores que las ejercen en la ciudad. En lo que se refiere a los:

> "Comités Ciudadanos (antes Comités Vecinales), como órganos de representación elegidos por voto directo y secreto, mantienen funciones y capacidades restringidas: consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etc., sin un carácter vinculante. Esto priva a los ciudadanos y a los miembros de los comités de la posibilidad de intervenir en los procesos decisorios y representa por ello una limitación para la construcción de ciudadanía" (Olvera, 2009, pp.94).

Como podemos observar en esta ley contiene diversos instrumentos de participación, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la audiencia pública, la consulta vecinal y la red de contraloría ciudadana, que en su mayor parte

no han sido todavía normados y no pueden ser utilizados por la ciudadanía. Reiteramos que la existencia de esta ley representa un logro importante para la validación y reglamentación de las prácticas participativas de la ciudad capital, al otorgarles estatuto legal e institucionalizar el compromiso gubernamental; no obstante, para auspiciar una participación ciudadana efectiva es evidente la necesidad de avanzar en la precisión y extensión de los atributos que la ley confiere a las instancias de participación, así como en la reglamentación de las funciones que asigna a los distintos espacios e instrumentos.

Lo anterior dio pie a que el tema de participación contribuyera a la construcción de un gobierno y una gobernabilidad democrática, mediante la creación de mecanismos ya mencionados y ha apoyado a la atención de las demandas ciudadanas en encontrar soluciones a problemas comunitarios.

En una revisión muy detalla de la evolución de la participación ciudadana, sus mecanismos, su marco jurídico y sus resultados, Rosa Ynés Alacio (2019) plantea que independientemente de los cambios en el estatuto legal del Distrito Federal a Ciudad de México, los saldos han sido de algunos avances, contradicciones y obstáculos en el desarrollo de la participación ciudadana, no sólo en términos institucionales sino sociales, ello lo expone de la siguiente manera:

> "A pesar de esta situación, la Ciudad de México es vanguardia en impulsar esta política pública de participación [presupuesto participativo y comités ciudadanos y consejos del pueblo] comparativamente con lo sucedido en el resto del país […]
> La disponibilidad de datos desagregados, la accesibilidad, la calidad y la diversidad de la información, no están presentes en estos ejercicios de participación ciudadana. Si bien, los datos abiertos constituyen una metodología para divulgar las cifras del gobierno en formatos útiles a su procesamiento que permitan diferentes análisis, aumenten la transparencia e impulsen una mayor política de participación ciudadana, colaboración y debate favorable a la democracia, estos ejercicios que incluyen a la ciudadanía gobernada desde figuras de representación, limitan el activismo social y en contrapeso proponen desde la legislación el reforzamiento de la sociedad neoliberal, en donde la publicidad se ha utilizado como la política pública de promoción al gobierno […]
> Estos diseños de participación han mostrado discursos políticos construidos como una forma de posicionamiento partidista, estructurado alrededor de esquemas de representación con bases teóricas neoliberales, y con habitus ciudadanos que despiertan constantemente las raíces históricas de la política del México autoritario del siglo pasado" (pp. 77-78).

La población que tiende a participar en estas instancias es de ordinario la que está vinculada de alguna manera a los partidos políticos, aquella que permanece ligada a los entes corporativos o la que ha sostenido siempre algún tipo de participación inscrita en determinada organización (gremial, sectorial, etc.), pero es muy escasa la presencia de ciudadanos sin partido y sin organización. La consolidación de áreas de participación depende en gran parte de que en su diseño y reglamentación interna aparezcan los dispositivos y facultades para que el concurso de los ciudadanos pueda efectuarse. Por eso resulta relevante que éstos no solo cumplan funciones operativas y que no solo existan para avalar acciones de otros actores o para legitimar decisiones previamente tomadas.

La función de estos espacios radica en contribuir a la formación de ciudadanía, al proporcionar capacidades y procedimientos para que los individuos puedan asumir compromisos y tomar decisiones sobre los problemas de interés público. En este sentido, sería deseable que la política de participación ciudadana contuviera elementos dirigidos a reconocer a los ciudadanos sus derechos de intervención en la vida pública y crear de esta manera las condiciones para el ejercicio de la corresponsabilidad. Finalmente, el esquema de la participación ciudadana con el que hoy contamos es aún deficiente también en su capacidad incluyente y en el reconocimiento de la pluralidad social capitalina, aspecto que se hace visible al menos en dos dimensiones. Por una parte, en la ausencia o la desproporción notable de instancias e instrumentos para la participación de los ciudadanos en planos de intervención distintos del vecinal, lo que otorga escaso reconocimiento a la pluralidad de intereses sociales y resta importancia a las capacidades ciudadanas en áreas específicas. Esto se traduce también en la virtual exclusión de un conjunto amplio de actores sociales como interlocutores y sujetos acreditados de la participación institucionalizada. Tal circunstancia pone de relieve la ausencia de una diversificación de los sujetos de la participación. La condición se confiere a un solo actor (el vecino) y se desconoce para otros actores.

> “Desde el punto de vista de la sociedad y los actores políticos, la promoción de la participación ciudadana se sustenta en la necesidad de superar la crisis que aqueja al sistema de representación y profundizar en la construcción democrática mediante prácticas y dispositivos que amplíen la expresión de la pluralidad social realmente

> existente en nuestras sociedades, a fin de romper el cerco impuesto por la democracia mínima" (Álvarez, 2007, p.41).

La necesidad de hacer de los ciudadanos sujetos con capacidad para reclamar y ejercer sus derechos de ciudadanía, no para entrar a competir con las instituciones de la representación por la toma de las decisiones y para corregir en esta medida sus limitaciones, sino para reivindicar el ejercicio de los derechos ciudadanos y para que estas instituciones se apeguen a ellos. En esta medida, "la participación ciudadana cobra sentido y se legitima en función de tres procesos básicos: la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas, la transformación del orden social, político y la exigibilidad de derechos" (Canto, 2003, p.168). Para concluir la participación ciudadana no puede ser reformulada tal y como lo menciona Olvera "si no es en el marco de la construcción del propio régimen democrático local y de la constitución de un gobierno representativo con poderes plenos, que pueda ejercer sus funciones y garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos" (Olvera, 2009, p.98). Esperemos que con la actual Constitución de la Ciudad de México y la nueva ley de Participación Ciudadana se pueda llevar a cabo dicha reformulación de la participación ciudadana para su pleno desarrollo por parte de los ciudadanos.

Capítulo 3

Presupuesto Participativo y Consulta Ciudadana en la Ciudad de México

Como ya señalamos anteriormente el Presupuesto Participativo tiene diversas definiciones que ya las mencionamos por lo que, en términos generales, podemos decir que el Presupuesto Participativo es un proceso a través del cual la ciudadanía tiene la posibilidad de tomar decisiones respecto de la forma en que se gastará una parte del presupuesto público de la comunidad. Es importante mencionar que el Presupuesto Participativo es considerado un elemento fundamental para el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el tema de presupuesto participativo. Por lo cual existen diversas definiciones de presupuesto participativo debido a como las ciudades lo aplican.

En el caso de la Ciudad de México se implementó el presupuesto participativo como política pública en las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Tlalpan, aunque tomaron como referencia la experiencia de Porto Alegre y de otros países no lograron consolidarse, pues no existía una norma que garantizara su implementación y la ampliara al resto de las demarcaciones territoriales.

Además, en la Ciudad de México se ha llevado a cabo una evolución de la Participación Ciudadana que permitió con la ciudadanía tener una mejor comunicación con el gobierno a través de instancias de que dirijan, administren y puedan colaborar los ciudadanos y las autoridades, para que esta política se pudiera llevar a cabo fue necesario la creación de un marco normativo que asegurara su aplicación en las colonias y pueblos originarios de esta ciudad.

3.1. El funcionamiento del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2010-2019

El presupuesto Participativo es un mecanismo diseñado para que los ciudadanos puedan identificar y sugerir soluciones a las problemáticas que deben ser atendidas por las autoridades de la Ciudad de México, estas autoridades tienen la responsabilidad de definir y ejecutar políticas públicas. “El Presupuesto Participativo

es un instrumento que proporciona a los Gobiernos locales una muestra de las necesidades que la población desea sean atendidas de forma prioritaria. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que derogó a la 1998 fue promulgada el 17 de mayo 2004" (Marquina, 2017, p.38). Definiendo un conjunto de herramientas de participación y órganos de representación ciudadana. Para mayo de 2010, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) llevó a cabo una reforma integral a la Ley de Participación Ciudadana, la cual estableció, entre otras disposiciones, el procedimiento para la elección de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos y la consulta ciudadana para la definición de proyectos específicos para el ejercicio del Presupuesto Participativo en la de delegaciones, la cual debía ser organizada por el entonces IEDF.

En 2011, después una reforma a la Ley de Participación Ciudadana de la actual Ciudad de México (antes Distrito Federal), integró en sus artículos 83 y 84 el esquema participativo del Presupuesto.

Así quedo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX el Presupuesto Participativo "es aquel recurso público sobre el que la ciudadanía decide cómo se aplicará en proyectos específicos que considere prioritarios para el mejoramiento de su colonia o pueblo y que coadyuven a fortalecer el tejido social" (Artículo 83). Este 3% corresponde al presupuesto que cada año se le otorga a cada demarcación territorial y se distribuye de manera igualitaria entre las colonias y pueblos que conforman esa alcaldía (antes delegación).

En la tabla 4 se muestra como se desarrolla esta política pública en la Ciudad de México:

Tabla 4
El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México del año 2010-2019

Proceso Presupuestal Es el conjunto de etapas a través de las cuales se expresan las dimensiones físicas y financieras del gasto público	
• PLANEACIÓN (JUNIO-AGOSTO)	En la planeación, las unidades responsables diagnostican y definen las acciones necesarias para determinar los proyectos que serán el marco de referencia que guíe el proceso de programación del presupuesto participativo

• PROGRAMACION (AGOSTO-NOVIEMBRE)	Mediante la programación, las unidades responsables ordenan de manera secuencial sus objetivos de corto plazo con los objetivos de mediano y largo plazo de los programas Institucional, Sectorial, Específico y General de Desarrollo. Y en su programa operativo anual respectivo, cada unidad responsable define las actividades que planea realizar, asignando recursos, tiempos, responsables y lugares de ejecución, los que serán la base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto anual. Este proceso se realiza en el periodo de agosto a noviembre.
• FORMULACION (NOVIEMBRE-DICIEMBRE)	La etapa de formulación consiste en asignar valores monetarios a las actividades que se definieron en la etapa de programación.
• DISCUSIÓN Y APROBACIÓN (NOVIEMBRE - DICIEMBRE)	El proceso de discusión y aprobación se inicia cuando el jefe de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto de Egresos (a más tardar el 30 de noviembre, o el 20 de diciembre cuando se inicie un periodo constitucional). Una vez que la Asamblea Legislativa analiza y discute el Proyecto, lo aprueba (a más tardar el 20 de diciembre cuando dicho proyecto se presenta el 30 de noviembre, y a más tardar el 31 de diciembre cuando se presenta el 20 de diciembre). Cada instancia del Gobierno de la Ciudad México elabora un anteproyecto de presupuesto que envía a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad, la cual revisa e integra un proyecto general para la Ciudad. Las diputadas y los diputados discuten y aprueban el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, en el que aparece el monto que se asigna a cada instancia La Secretaría de Administración y Finanzas publicará los lineamientos y fórmula(s) necesaria(s) para la asignación del presupuesto participativo a ejercer en el año fiscal que corresponda, en los proyectos que resulten ganadores en la Consulta Ciudadana de conformidad con el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad y se sujetarán a los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. En ningún caso el ejercicio del recurso deberá modificarse a nivel partida específica en más de un 10% respecto a la propuesta que haya resultado ganadora de la consulta.
• EJECUCIÓN (ENERO-DICIEMBRE)	El periodo del ejercicio se inicia el 1o de enero y termina el último día de diciembre. Esta etapa incluye los trámites necesarios para la adquisición de los bienes y servicios (requisición, licitación, adquisición o contratación). Es cuando se compromete el recurso económico y se paga.
• CONTROL Y EVALUACIÓN (ENERO-DICIMBRE)	En la etapa de control se da seguimiento contable y financiero al uso de los recursos y al avance de las metas; la atención se centra en el cumplimiento del marco normativo. En la evaluación se verifican y se comparan los resultados logrados con los objetivos propuestos, para determinar el grado de eficiencia, eficacia, legalidad, economía y congruencia en el uso de los recursos públicos.

• RENDICION DE CUENTAS (INFORMES TRIMESTRALES)	Finalmente, mediante los documentos de rendición de cuentas, como son los informes de Avance Trimestral, de Equidad de Género y de Cuenta Pública, el Ejecutivo informa acerca del comportamiento de los ingresos, egresos y deuda del GDF, así como de las principales acciones realizadas por las unidades responsables.
Es importante destacar que es en este ciclo general del proceso presupuestal donde se realizan, a la vez, la previsión y la asignación del presupuesto participativo. El presupuesto participativo son los recursos que se destinan para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las colonias correspondientes. La Asamblea Legislativa está obligada a preverlos cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos, como parte del presupuesto de las delegaciones.	
APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO	
• PROPUESTAS DE PROYECTO • ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO	El jefe de Gobierno y los jefes delegacionales incorporarán en sus proyectos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos las propuestas de montos de recursos y rubros sobre cuya aplicación se decidirá a través de las consultas ciudadanas. De igual manera, incluirán dichas disposiciones en sus programas operativos anuales.
	1. La Asamblea legislativa aprueba el Presupuesto Participativo. 2. A cada delegación (ahora alcaldías) se le asigna un presupuesto. 3. Del presupuesto asignado, cada delegación (ahora alcaldía) destina un porcentaje 3%. 4.
EJERCICIO EN CADA COLONIA	
Cada año se llevará a cabo lo que indica la Ley de Participación Ciudadana en su Artículo 84, en el cual se menciona que la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno, los jefes delegacionales y los comités ciudadanos convocarán de manera coordinada a consultas ciudadanas para:	
a. Definir las acciones prioritarias de atención en las colonias, en los meses de junio a agosto de cada año, con el propósito de que sus resultados sean incluidos en los anteproyectos y proyectos de presupuesto de egresos, así como en los programas operativos y programas operativos anuales. b. Definir la forma en que habrán de aplicarse los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa para tal efecto. Esta segunda consulta se realizará en los meses de enero y febrero del siguiente año, con el propósito de que los recursos sean aplicados por las autoridades correspondientes y procurando su ejercicio de acuerdo con el instrumento de la colaboración ciudadana. Quien decide la aplicación del presupuesto participativo es la ciudadanía, a través de la emisión de su opinión en las consultas ciudadanas que se realicen.	
Proceso del ejercicio del Presupuesto Participativo en cada colonia o pueblo	

• CONSULTA CIUDADANA EN CADA COLONIA O PUEBLO • APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO	Primera consulta se definen acciones prioritarias de atención en las colonias. Las autoridades incluyen en sus anteproyectos y proyectos de presupuesto anual y en su programa operativo anual los resultados de la consulta en las colonias. La Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto de egresos del GDF, que incluye los recursos del Presupuesto Participativo para cada delegación (ahora alcaldía). Segunda Consulta se define la forma en que habrán de aplicarse los recursos aprobados. Se aplica el presupuesto asignado a cada colonia o pueblo Se realiza el seguimiento y la evaluación permanente: • De los comités ciudadanos y consejos de los pueblos a las autoridades; • Del IEDF (IECM) a los comités ciudadanos y consejos de los pueblos Las alcaldías contarán con todo el año al que corresponde el Decreto de Presupuesto para llevar a cabo los proyectos definidos en la Consulta. Una vez ejecutados los proyectos, la autoridad de la alcaldía deberá hacer la entrega de cada uno a la comunidad correspondiente.
Fuente: Elaboración propia con información de IECM (2018)	

En la tabla anterior señalamos que el Presupuesto participativo está diseñado en tres etapas como indica la convocatoria: El primero es el proceso presupuestal, el segundo la aplicación y seguimiento del presupuesto, y por último el ejercicio del Presupuesto Participativo en cada Colonia, Barrio o Pueblo.

La Ley de Participación determina quienes son las autoridades involucradas en el Presupuesto Participativo, así como las atribuciones de cada instancia en materia de Presupuesto participativo. A continuación, se hacen mención:

Tabla 5
Autoridades en materia de Presupuesto Participativo del año2010-2019

La jefatura de gobierno	El Congreso de la Ciudad de México (antes Asamblea Legislativa)	Las alcaldías (antes delegaciones)
Incluir en el apartado de las alcaldías del proyecto de presupuesto de egresos los montos y rubros en los que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo.	Aprobar en forma anual, en el decreto de presupuesto de egresos de la Ciudad de México, los recursos para el presupuesto participativo.	Incluir 3% del total de su presupuesto para el presupuesto participativo en los programas operativos o anteproyectos anuales de presupuestos de egresos. Indicar los rubros en los que, en cada colonia o pueblo de la demarcación, se aplicarán los

		recursos del presupuesto participativo.
Vigilar el ejercicio del presupuesto participativo.	Vigilar a través de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Ciudad, el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo	Participar en coordinación con las demás autoridades y ORC en las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo. Aplicar el presupuesto participativo que por colonia o pueblo le apruebe el Congreso de la Ciudad de México.
Participar, en coordinación con las demás autoridades y con los ORC en las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo.	Participar, en coordinación con las demás autoridades y con los ORC en las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo.	Remitir al IECM, a más tardar 30 días naturales previos a la celebración de la consulta ciudadana, los dictámenes de viabilidad de los proyectos sobre presupuesto participativo. Integrar un órgano técnico colegiado (OTC), conformado por integrantes del servicio público, la academia y la sociedad civil, quienes se encargarán de asesorar a los comités ciudadanos, consejos de los pueblos y a la ciudadanía en general.
Instituciones coadyuvantes Los Órganos de Representación Ciudadana y el Instituto Electoral de la Ciudad de México No son autoridades en materia de presupuesto participativo, pues no intervienen directamente ni deciden sobre el ejercicio de los recursos. Sin embargo, ellos tienen un papel trascendental en el proceso, ya que la definición de proyectos se realiza a partir de la implementación de un mecanismo de participación		
Fuente: Elaboración propia con información de IECM (2018)		

Como podemos observar en la tabla 5, estás autoridades son las encargadas de garantizar el ejercicio de los recursos para la aplicación del Presupuesto Participativo. Los proyectos en los que se aplicará el recurso serán definidos en una consulta ciudadana la cual, será convocada por el IECM. Donde la ciudadanía en una lista de proyectos podrá elegir a su consideración el mejor proyecto que solucione alguna problemática importante dentro de su colonia. Este proyecto será ejecutado por la alcaldía.

3.2. El funcionamiento del Presupuesto Participativo 2020-2022

Pero la Ciudad de México ha experimentado numerosos cambios políticos y sociales a lo largo del tiempo, algunos de estos cambios fueron la creación de una legislación, que sirvió como ejemplo para otras entidades. La promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México el 5 de febrero del 2017, se estableció conceptos, derechos y obligaciones que modificaron la manera de los habitantes de esta ciudad para convivir, actuar y ejercer sus derechos. Cabe destacar, que el Congreso de la Ciudad promulgó, el 12 de agosto de 2019, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

El Congreso de la Ciudad consideró en la Ley de Participación Ciudadana varias modificaciones que repercuten directamente en el desarrollo, la implementación y el seguimiento de cada etapa del presupuesto participativo.

Para esta nueva Ley de Participación Ciudadana:

> "El Presupuesto Participativo es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales" (Artículo 116).

Además, en esta ley podemos observar un incremento del presupuesto participativo del año 2020 al 2023 donde:

> "Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al porcentaje del presupuesto anual de las demarcaciones aprobado por el Congreso de la Ciudad de México se incrementará cada año hasta alcanzar el 4 por ciento, como se muestra a continuación:
> En 2020 será del 3.25%
> En 2021 será de 3.50%
> En 2022 será de 3.75%
> En 2023 será del 4%" (Artículos 116,117y 120).

Entonces, el Presupuesto Participativo es aquel instrumento mediante el cual, la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación de los recursos que se implementarán en su unidad territorial, a través de proyectos específicos que buscan mejorar su entorno además de fortalecer la convivencia comunitaria,

reconstruir el tejido social y la solidaridad entre los habitantes de la colonias, pueblos y barrio de la Ciudad de México.

Otro punto importante son las autoridades en materia de presupuesto participativo dentro de la Ley de Participación Ciudadana, estas son: la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, la Secretaría de la Contraloría, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, el Congreso local y las alcaldías. En la tabla 6 podemos observar las atribuciones de cada instancia que participan en materia del Presupuesto Participativo.

Tabla 6
Autoridades en materia de Presupuesto Participativo del año 2020-2022

Instancia	Atribuciones
JEFATURA DE GOBIERNO	Tiene como obligación (en conjunto con el Congreso) incluir y aprobar respectivamente en el decreto anual de presupuesto de egresos de la Ciudad de México, el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación. **(Artículo 117 LPCCM)**
SECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	Publicará los lineamientos y fórmula(s) necesaria(s) para la asignación del Presupuesto Participativo a ejercer en el año fiscal que corresponda, en los proyectos que resulten ganadores en la Consulta Ciudadana de conformidad con el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad y se sujetarán a los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas. En cuanto a los recursos del presupuesto participativo, establecerán el índice y la asignación de recursos correspondiente, considerando únicamente los criterios y objetivos sociales previamente señalados. (**Artículo 117 LPCCDMX)** Señalará, en conjunto con la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, el monto total destinado para cada UT para los casos en que coincida la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria y la consulta de presupuesto participativo. (**Artículo 120 LPCCDMX)** Entregar el recurso financiero a los Comités de Ejecución. Determinar la Guía Operativa. (**Artículo131 LPCCDMX)**
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL	Vigilar y supervisar la dictaminación y ejecución de los proyectos del Presupuesto Participativo, a través de la Red de Contralorías Ciudadanas. Conocer y sancionar en materia de Presupuesto Participativo. Sancionar cuando no se haya aplicado la totalidad del Presupuesto Participativo de conformidad con los proyectos elegidos en la Consulta Ciudadana, y dictaminados por la autoridad competente, en las Alcaldías de la Ciudad de México. Para efectos de lo establecido en el artículo 206 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, la Contraloría Ciudadana será coordinada y organizada por la Secretaría de la Contraloría General, a través de la Unidad Administrativa competente. (**Artículo 128 LPCCDMX)** La Secretaría de la Contraloría en el ámbito de su competencia verificará que el gasto guarde congruencia con lo dispuesto en la Ley

	de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México y en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México. Las personas Contraloras Ciudadanas de la red de Contralorías Ciudadanas que coordina y supervisa la Secretaría de la Contraloría General, vigilarán en el marco de su competencia y de conformidad con los Lineamientos del Programa de Contraloría Ciudadana, el debido ejercicio de los recursos públicos del presupuesto participativo. (**Artículo 133 LPCCDMX)**
INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MEXICO	El monto presupuestal correspondiente a cada unidad territorial, así como los criterios de asignación serán difundidos con la convocatoria a la Consulta en materia de presupuesto participativo y publicados en la Plataforma del Instituto. (Artículo 118 LPCCDMX). Emitirá la Convocatoria, en la cual se especificarán de manera clara y precisa todas las etapas del proceso. Dará acompañamiento en cada una de las UT donde se dará cita la Asamblea Ciudadana correspondiente a fin de realizar un diagnóstico comunitario de sus necesidades y problemáticas (Asamblea de diagnóstico y deliberación). Recibir los proyectos de presupuesto participativo presentados de manera presencial o digital por cualquier persona habitante de la UT. Será la autoridad encargada de la organización de dicha consulta. En los años en que la consulta en materia de presupuesto participativo coincida con la elección de la Comisiones de Participación Comunitaria, emitirá una Convocatoria para participar en ambos instrumentos en una Jornada Electiva Única, en la que la ciudadanía emitirá su voto y opinión, respectivamente. En las Asambleas Ciudadanas de diagnóstico y deliberación el personal adscrito al Instituto Electoral explicará a la ciudadanía: a) La naturaleza del ejercicio de consulta en materia de presupuesto participativo. b) El monto asignado para el ejercicio del presupuesto participativo por Unidad Territorial. c) Los rubros en los que podrán ser ejercidos los proyectos, de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto. d) La naturaleza deliberativa de la Asamblea para enriquecer el debate y la solidaridad de la comunidad. e) Utilización de las plataformas de participación digital. f) Criterios de viabilidad y factibilidad que se tomarán en cuenta por el Órgano Dictaminador para su validación. g) Fechas y horas. (Artículo 120 LPCCDMX). El personal de las áreas ejecutivas y distritales, en colaboración con personal del Gobierno de la Ciudad, garantizarán que en cada una de las UT sean publicitadas las diversas etapas de dicha consulta. La difusión de la consulta en materia de Presupuesto Participativo se hará de manera conjunta entre el Instituto Electoral y el Gobierno de la Ciudad, así como con el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. (Artículo 123 LPCCDMX). Asesorar y capacitar a los integrantes de las Comisiones de Participación Comunitaria, organizaciones civiles y ciudadanía en general en materia de presupuesto participativo. Aprobar los acuerdos necesarios en el ámbito del Consejo General para la organización de la Consulta.

	Coordinar a las autoridades para la realización de la consulta y su difusión. (Artículo 129 LPCCDMX).
EL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MEXICO	El Tribunal Electoral de la Ciudad de México es competente para resolver los medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana en la Ciudad, relacionados con probables irregularidades en el desarrollo de estos procesos; actos o resoluciones de las autoridades en la materia, aún fuera de procesos electorales; cuando se consideren violentados los derechos político electorales de las personas. (Artículo 38 CCDMX).
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MEXICO	Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al cuatro por ciento del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso. **(Artículo 116 LPCCDMX).** La persona titular de la Jefatura de Gobierno y el Congreso están obligados a incluir y aprobar respectivamente en el decreto anual de presupuesto de egresos de la Ciudad de México, el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación, el que corresponderá al cuatro por ciento del presupuesto total anual de éstas. **(Artículo 117 LPCCDMX).** Apoyar al Instituto Electoral en la organización de las Asambleas Ciudadanas de diagnóstico y deliberación. **(Artículo 121 LPCCDMX).** En conjunto con el Instituto Electoral emitir la convocatoria para la realización de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo. **(Artículo 129 LPCCDMX).** Debe aprobar, en el Decreto de Presupuesto de Egresos para los Ejercicios Fiscales 2020 y 2021, el monto total de recursos que se destinarán para el presupuesto participativo **(Artículo Transitorio decimoctavo de la LPC).**
ALCALDÍAS	En el ámbito de sus competencias, podrán aportar recursos adicionales, el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación, prefiriendo obras y acciones de impacto territorial y social; asimismo podrán incluir los conceptos necesarios para su contexto local **(Artículo 117 LPCCDMX).** Pueden destinar un presupuesto mayor al asignado. En ningún caso el ejercicio de los proyectos o acciones financiados por el presupuesto participativo deberá depender de la asignación de recursos adicionales **(Artículo 119 LPCCDMX).** Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos que remitan a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, el cuatro por ciento del total de su presupuesto para presupuesto participativo. Participar en coordinación con las demás autoridades y con las Comisiones de Participación Comunitaria en las consultas ciudadanas de acuerdo con lo que establece la presente Ley. Remitir al Instituto Electoral a más tardar en 45 días naturales previos a la celebración de la consulta ciudadana, los dictámenes de viabilidad de los proyectos sobre presupuesto participativo presentados por la ciudadanía en cada una de los ámbitos geográficos. Proveer al Gobierno de la Ciudad, a través de la Plataforma del Instituto, así como de los sistemas de la Secretaría de Administración y Finanzas cuando así corresponda, la información y documentación

	relativa al avance físico y financiero de las actividades y proyectos financiados con el presupuesto participativo. Lo anterior incluirá información de geolocalización, de facturación y contenido fotográfico. Información que será requerida de manera oportuna a los Comités de Ejecución electos en las Asambleas Ciudadanas **(Artículo 125 LPCCDMX).** Crear un Órgano Dictaminador integrado por cinco especialistas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar, la persona concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana, dos personas de mando superior administrativo de la Alcaldía, la persona titular del área de Participación Ciudadana de la Alcaldía, todas las personas con voz y voto. Con voz y sin voto: Un Contralor o Contralora Ciudadana, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México y la persona contralora de la Alcaldía **(Artículo 126 LPCCDMX).**
COADYUVANTES DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA DE PRESUPUESTO PARTTICIPATIVO **COMISIONES DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (COPACO):** Son el órgano de representación ciudadana electo en cada unidad territorial, conformado por nueve integrantes, cinco de distinto género a los otros cuatro, electos en jornada electiva, su trabajo es honorífico, no remunerado y durarán en el encargo tres años. Atribuciones: • Representar y consultar los intereses colectivos de quienes habiten en la colonia, pueblo o barrio, así como conocer, analizar y promover soluciones a sus demandas. • Elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario para ser propuestos y aprobados por la Asamblea Ciudadana. • Asistir a las Asambleas Ciudadanas y supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas. • Conocer, evaluar y opinar sobre programas y servicios públicos prestados por la administración pública de la ciudad. • Intercambiar experiencias y elaborar propuestas de trabajo con otras Comisiones de Participación Comunitaria. • Informar a la ciudadanía y al IECM sobre sus reuniones, acuerdos y documentación. Mismas que se publicarán en la plataforma del instituto. Están obligadas a reunirse, por lo menos, cada 2 meses. **Participar en la presentación de proyectos en la Consulta Ciudadana de Presupuesto Participativo.** Dar seguimiento a los acuerdos de la Asamblea Ciudadana. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la Asamblea Ciudadana para la UT **(Artículo 84 LPCCDMX).** Apoyar al Instituto Electoral en la organización de las Asambleas Ciudadanas de diagnóstico y deliberación **(Artículo 121 LPCCDMX).** **Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México** Difundir la consulta en materia de presupuesto participativa conjuntamente con el Instituto Electoral y el Gobierno de la Ciudad **(Artículo 123 LPCCDMX).**	
Fuente: Elaboración propia con información de IECM (2018) y la Ley de participación Ciudadana de la CDMX 2019	

En esta nueva ley de participación ciudadana identificamos que implementa una nueva figura llamada Comisión de Participación Comunitaria, la cual sustituye

a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. Aunque ambos sirven para representar a cada colonia y funcionan como vínculo con las autoridades. Por otro lado, para la dar a conocer los proyectos ganadores y la ejecución de los mismos se convocará a una asamblea ciudadana en cada unidad territorial y se conformarán un comité de ejecución y un comité de vigilancia que se encarga de verificar la correcta aplicación del recurso autorizado, el avance y la calidad de la obra, mediante la solicitud de los informes al Comité de Ejecución.

Dentro de la Ley de Participación Ciudadana en el artículo 4, se establecen doce instrumentos de participación ciudadana donde la ciudadanía puede intervenir en los asuntos públicos, estos son:

- Plebiscito
- Referéndum
- Iniciativa Popular
- Consulta popular
- Colaboración Ciudadana
- Rendición de cuentas
- Difusión Pública
- Red de Contralorías Ciudadanas
- Audiencia Publica
- Recorridos de Jefe delegacional (alcaldía)
- Organizaciones Ciudadanas
- Asamblea Ciudadana
- Consulta Ciudadana.

De estos doce instrumentos ya mencionados, en el siguiente apartado retomaremos a la consulta ciudadana, porque es el medio donde los vecinos y vecinas de cada colonia, pueblo y barrio de la CDMX definen por medio de un proyecto la aplicación del presupuesto participativo en las alcaldías.

3.3. Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo en la CDMX 2010 2019

La consulta ciudadana “es mecanismo de democracia participativa que se utiliza para que la ciudadanía de cada colonia o pueblo originario de la Ciudad decida cada año sobre los proyectos específicos propuestos, los cuales deberán ejecutar las alcaldías” (Ley de participación Ciudadana, 2019, Artículos 50-52). Cabe recordar, que el 27 de marzo de 2011 se llevó a cabo la primera Consulta ciudadana en materia de Presupuesto Participativo, organizada por el entonces IEDF, para la ejecución de proyectos del mismo año. Por lo tanto, a partir de este año quedo “formalizado y regulado por un marco jurídico institucional que definió este mecanismo como una herramienta en la Ley de Participación Ciudadana se planteó de forma precisa tiempos de realización, marco legal, etapas del proceso y tipos de proyectos, para ser aplicada en las demarcaciones territoriales (hoy alcaldías)” (Maldonado, 2019, pp. 56-60).

Como señala en la Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México, las etapas de la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo son las siguientes:

1) “Emisión de la convocatoria: La primera semana de abril el IECM a través de su Consejo General emite cada año la convocatoria para la realización de la Consulta. Dicha convocatoria establece los plazos, requisitos y etapas del proceso de la Consulta dicha convocatoria establece los plazos, requisitos y etapas del proceso de la Consulta.

2) Registro de proyectos: Las personas interesadas en proponer un proyecto para la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo podrán hacerlo, siempre y cuando cumplan con la condición de presentar el formato elaborado por el IECM debidamente requisitado, para el correcto llenado las personas contarán con la asesoría del personal del Instituto. Cabe mencionar que las alcaldías deberán brindar asesoría para las especificidades técnicas en la elaboración de los proyectos. El registro se puede realizar de manera individual por internet o acudir a la Dirección Distrital del IECM.

3) Dictámenes emitidos por las alcaldías: Una vez que los proyectos son recibidos en el IECM, se envían a las demarcaciones territoriales (alcaldías) para que se dictamine su viabilidad, es decir, que la autoridad defina si es apto para llevarlo a cabo. Esta dictaminación se hace a partir del trabajo de análisis y discusión que un grupo de funcionarias(os), ciudadanas(os) y académicas(os) expertas(os) realiza sobre cada proyecto presentado. Ese grupo de personas se denomina órgano técnico colegiado.

Características de los dictámenes viables:

Mención del órgano que lo emite.

Nombre y firma de quienes integran el órgano técnico colegiado.

Datos del proyecto objeto del dictamen: número de folio, ubicación, nombre del proyecto y rubro.

Estar fundado y motivado en cada uno de los siguientes aspectos: físico, financiero y legal. Es decir, referir la normatividad que da sustento al dictamen y explicar las razones del sentido del mismo.
Indicar lugar y fecha de emisión.
Mencionar la oficina donde se encuentra la documentación que sirve de base al dictamen, así como el lugar donde puede consultarse el expediente.
Mencionar los recursos o medios de impugnación que procedan en contra del dictamen.

4) Difusión de los proyectos participantes en la consulta: Ya que el proyecto es validado y cuenta con un número de identificación (sorteado entre los proyectos participantes en cada colonia o pueblo), empieza el periodo de difusión de manera personal o mediante foros informativos donde los órganos de representación ciudadana convocan a estos foros para que los vecinos conozcan los proyectos participantes en la consulta sobre presupuesto participativo.

5) Emisión de opinión: El IECM utiliza dos modalidades para recabar la opinión ciudadana respecto a los proyectos propuestos para ser ejecutados con recursos del presupuesto participativo: la modalidad tradicional de recepción de opiniones en las Mesas Receptoras de Opinión (MRO) y la modalidad de recepción de opiniones a través del Sistema Electrónico por Internet.

6) Validación de resultados: Este proceso se lleva a cabo con la finalidad de corroborar que el resultado final las operaciones se realizaron adecuadamente y se consideraron tanto las opiniones recibidas en Mesa como las del Sistema Electrónico por Internet. En este proceso pueden estar presentes, los integrantes de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos o algún integrante del consejo ciudadano de la demarcación territorial como testigos de la validación.

7) Entrega de resultados a las autoridades en materia de presupuesto participativo: Una vez concluida la validación de los resultados se arman expedientes con copias certificadas de las constancias de validación. Dichos expedientes se entregan a todas las autoridades en materia de participación ciudadana y a los consejos ciudadanos, la persona de quienes integran su mesa directiva, con el fin de que se incorporen en los proyectos de presupuesto respectivos y en la difusión de los resultados" (IECM, 2018, pp.21-31).

Estas características se basan de acuerdo con la convocatoria de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2018 (se emitió en abril de 2017). Por otra parte, las personas cuyos proyectos sean dictaminados como inviables podrán, dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación en estrados o en la página web del IECM, solicitar por escrito una aclaración a la autoridad delegacional, sin que ello implique replantear el proyecto o proponer uno distinto. Sí, las personas no están de acuerdo con el dictamen delegacional de su proyecto podrán interponer un juicio electoral ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, a través de los órganos desconcentrados del IECM.

Una vez que se tiene la constancia de validación del resultado de la consulta se abre una nueva etapa y es el seguimiento de la ejecución del proyecto y se divide en tres momentos:

> 1. “Una vez que el IECM realiza la validación de resultados se expide una constancia, la cual puede ser consultada en el sitio de Internet del IECM.
> 2. El IECM entrega los resultados a las diversas autoridades involucradas, revisar que el proyecto haya sido incluido en el presupuesto de la alcaldía.
> 3. Consultar la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, que debe ser aprobado por el Congreso de la Ciudad en la última quincena de diciembre y publicado a más tardar el 31 de diciembre en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México”. (IECM, 2018, pp.31-35)

Como parte de las acciones de seguimiento el IECM publica una Guía para la elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México, donde se destacan los siguientes puntos:

El primer punto es que los ciudadanos pueden asesorarse para realizar solicitudes de información pública en las siguientes instancias: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Otro punto, se refiere al Observatorio Ciudadano de Presupuesto Participativo como un instrumento importante para el seguimiento de estos proyectos ya que es:

> “un espacio que busca lograr una mayor transparencia en la ejecución del recurso del presupuesto participativo, garantizar una rendición de cuentas eficaz, generar mayor confianza de las ciudadanas y ciudadanos en las instituciones públicas y evaluar el adecuado uso de los recursos públicos. En él participan diversas instancias: IECM, INFODF, Contraloría General de la CDMX, Académicos, Organizaciones de la sociedad civil y del Congreso de la CDMX” (IECM, 2018, pp.59-61).

Sin duda alguna, fue un gran acierto incorporar este instrumento dentro del marco institucional en la Ciudad de México; porque forma parte del proceso democratizador, el cual se inició con la reforma del Estado, mejor conocida como transición, la cual ha dado paso a nuevos mecanismos para que la ciudadanía participe y se involucre en los procesos de participación; sin embargo, en la práctica

esto se ha utilizado para fines particulares o de ciertos grupos que tratan de sacar ventaja ante la ausencia de participación ciudadana organizada o no. Al igual que con el presupuesto participativo al entrar en vigor en el nuevo marco participativo hubo modificaciones en cuanto a la consulta ciudadana actual.

3.4. Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2020-2022.

En el siguiente apartado se realizará un breve resumen resaltando los procesos más importantes de cada etapa dentro de la Consulta Ciudadana sobre el presupuesto participativo. Con base al artículo 120 de la ley de participación ciudadana para el presupuesto participativo será de la siguiente manera:

> a) "Emisión de la Convocatoria: La emitirá el Instituto Electoral en la primera quincena del mes de enero, en la cual se especificarán de manera clara y precisa todas las etapas del proceso.
> b) Asamblea de diagnóstico y deliberación: En cada una de las Unidades Territoriales se dará cita la Asamblea Ciudadana correspondiente a fin de realizar un diagnóstico comunitario de sus necesidades y problemáticas, contarán con el acompañamiento del Instituto Electoral y de personas especialistas en la materia. El desarrollo de la Asamblea y los acuerdos quedarán asentados en un acta que contenga un listado de problemáticas y prioridades sobre las cuales, podrán versar las propuestas de proyectos de presupuesto participativo, el acta deberá ser remitida al Instituto Electoral.
> c) Registro de proyectos: Toda persona habitante de la Unidad Territorial, sin distinción de edad, podrá presentar proyectos de presupuesto participativo ante el Instituto Electoral de manera presencial o digital.
> d) Validación Técnica de los proyectos: El Órgano Dictaminador integrado en los términos de la presente Ley evaluará el cumplimiento de los requisitos de cada proyecto contemplando la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público. El calendario para la dictaminación de los proyectos será establecido por cada Órgano Dictaminador, el cual deberá ser publicado en la Plataforma del Instituto Electoral, mismo que no podrá ser menor a 30 días naturales. Los proyectos dictaminados como viables serán remitidos al Instituto Electoral.
> e) El día de la Consulta: Los proyectos dictaminados favorablemente serán sometidos a consulta de la ciudadanía, la cual podrá emitir su opinión sobre uno de los proyectos. Cabe destacar que el Instituto Electoral será la autoridad encargada de la organización de dicha consulta, la cual se realizará el primer domingo de mayo.
> f) La Asamblea de información y selección: Posterior a la jornada electiva se convocará a una Asamblea Ciudadana en cada Unidad Territorial a fin de dar a conocer los proyectos ganadores, y se conformarán un Comité de Ejecución y un Comité de Vigilancia.
> g) Ejecución de proyectos seleccionados: En cada Unidad Territorial por los Comités de Ejecución y el Comité de Vigilancia del presupuesto participativo de cada Unidad Territorial.
> h) Asambleas de Evaluación y Rendición de Cuentas: En cada Unidad Territorial se convocará a tantas Asambleas Ciudadanas como sea necesario, con el fin de dar a

> conocer de manera puntual informes de avance del proyecto y ejecución del gasto" (ley de participación ciudadana, 120).

De conformidad con lo previsto en el artículo 25, apartado F, numeral 2 de la Constitución de la Ciudad, "en el año en que se realice la elección de autoridades constitucionales no podrá realizarse la elección de Comisiones de Participación Comunitaria ni la consulta en materia de presupuesto participativo" (Ley de Participación Ciudadana, artículo 25). En dicho supuesto, en la consulta de presupuesto participativo del año previo a la elección constitucional, se decidirán los proyectos para el año en curso y para el año posterior. El proyecto más votado será ejecutado en el año en que tenga lugar la consulta y el segundo lugar se ejecutará el año siguiente, asimismo, en los años en que la consulta en materia de presupuesto participativo coincida con la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria, el Instituto Electoral emitirá una Convocatoria para participar en ambos instrumentos en una Jornada Electiva Única, en la que la ciudadanía emitirá su voto y opinión, respectivamente. En materia de presupuesto participativo se decidirán los proyectos para el año en curso y para el año posterior.

El proyecto más votado será ejecutado en el año en que tenga lugar la consulta y el segundo lugar se ejecutará el año siguiente. En los supuestos, en que se presente empate en los proyectos seleccionados, se deberá determinar mediante la celebración de la Asamblea Ciudadana, el proyecto a ejecutar en el ejercicio fiscal que corresponda. Para los casos en que coincida la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria y la consulta de presupuesto participativo, el monto total destinado para cada unidad territorial será el mismo que al efecto señale la Secretaría de Administración y Finanzas y la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, para ambos ejercicios fiscales.

En las Asambleas Ciudadanas el personal adscrito al Instituto Electoral explicará a la ciudadanía, lo siguiente:

> "a) La naturaleza del ejercicio de consulta en materia de presupuesto participativo; b) El monto asignado para el ejercicio del presupuesto participativo por Unidad Territorial; c) Los rubros en los que podrán ser ejercidos los proyectos, de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto; d) La naturaleza deliberativa de la Asamblea para enriquecer el debate y la solidaridad de la comunidad; e) Utilización de las plataformas de participación digital; f) Criterios de viabilidad y factibilidad que

se tomarán en cuenta por el Órgano Dictaminador para su validación; y g) Fechas y horas de la jornada electiva y la forma en que se determinarán los proyectos ganadores. En la organización de las Asambleas Ciudadanas, el Instituto Electoral contará con el apoyo de las Comisiones de Participación Comunitaria, el Gobierno de la Ciudad, las Alcaldías y el Congreso. Asimismo, estas autoridades podrán celebrar convenios o facilitar el apoyo de instituciones educativas, de investigación y personas especialistas que ayuden al desarrollo metodológico y analítico que resulte pertinente" (IECM, 2021).

En lo que se refiere a la distribución del presupuesto participativo en las unidades territoriales, se destinará de la siguiente forma:

Tabla 7

Distribución actual del Presupuesto Participativo

El 50% Se destinará de forma proporcional entre los pueblos, colonias y barrios de la Ciudad de México	El 50%Se distribuirá de conformidad con los siguientes criterios: •Índice de pobreza multidimensional •Incidencia delictiva •Condición de pueblos originarios •Condición de pueblos rurales •Población flotante en las alcaldías •Cantidad de población
El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2021 señala la fórmula para la determinación de la asignación de los recursos del presupuesto participativo que corresponde a cada Unidad Territorial que conforman las Alcaldías.	
Fuente: elaboración propia con base a la información del IECM (2021, pp. 6-9)	

"i) Dictaminación de los proyectos
Para efectos de determinar la factibilidad de los proyectos de presupuesto participativo cada Alcaldía conformará un Órgano Dictaminador integrado por:
• Cinco especialistas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar. Para ello, el Instituto Electoral realiza el procedimiento para seleccionar a las personas especialistas, mediante insaculación, de las personas registradas en su plataforma.
• La persona Concejal que preside la Comisión de Participación Ciudadana.
• Dos personas titulares de las Unidades Administrativas de la Alcaldía.
• La persona Titular de la Unidad Administrativa de Participación Ciudadana en la Alcaldía.
• Una persona integrante de la Red de Contraloría Ciudadanas.
• La persona titular del órgano interno de control de la Alcaldía. El dictamen debe contener:
a. La factibilidad o no del proyecto.
b. La viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera.
c. El impacto de beneficio comunitario y público. d. Las razones de que sea negativa o positiva". (Ley de Participación Ciudadana, Artículo 121).

Determinación de los montos del presupuesto participativo por proyecto ganador, el dictamen de viabilidad que emite el Órgano Dictaminador, además de estar debidamente fundado y motivado, expresa clara y puntualmente la factibilidad financiera del proyecto, considerando que, de acuerdo con lo establecido en la LPCCM, en ningún caso el ejercicio de los proyectos o acciones financiados por el presupuesto participativo debe depender de la asignación de recursos adicionales. El proyecto tiene viabilidad financiera siempre y cuando se asegure que el presupuesto participativo, en su porcentaje correspondiente, es soporte suficiente para su ejecución total. La Asamblea Ciudadana, en el acto convocado para dar a conocer los proyectos ganadores, informa los montos del presupuesto participativo que se destinan a cada uno de ellos. Por lo tanto, los:

> "j) Proyectos ganadores
> Una vez electos los proyectos del presupuesto participativo, ya sea en la jornada electiva o de manera extraordinaria, se convoca a una Asamblea Ciudadana, en los términos de la LPCCM, a la que puede asistir el Instituto Electoral y las autoridades competentes, con el objetivo de:
> • Informar a las personas habitantes de la Unidad Territorial de los proyectos ganadores.
> • Nombrar en dicha Asamblea los Comités de Ejecución y de Vigilancia.
> • Informar del mecanismo para que los Comités de Ejecución y de Vigilancia lleven a cabo las tareas de seguimiento, vigilancia y supervisión asignadas" (IECM, 2021, pp.9-10).

En la tabla 8 podemos observar las principales atribuciones del Comité de Ejecución y del Comité de Vigilancia.

Tabla 8 **COMITÉS DE EJECUCIÓN Y DE VIGILANCIA**
Los Comités de Ejecución y de Vigilancia estarán bajo la responsabilidad de dos personas, una por cada Comité, que resulten insaculadas en un sorteo realizado en la Asamblea Ciudadana, de entre las personas que manifiesten su voluntad de pertenecer a los mismos. Las personas designadas cuentan con la representación ciudadana en materia de presupuesto participativo y deben informar a la ciudadanía respecto de las actividades desarrolladas en el ejercicio de la función asignada, los avances registrados y las acciones tomadas según la circunstancia prevaleciente, en su caso, para la conclusión de los proyectos en tiempo y forma .
Atribuciones

COMITÉ DE EJECUCION:	**COMITÉ DE VIGILANCIA:**
• Inspeccionar la ejecución de los proyectos ganadores. • Intervenir en la verificación de la correcta integración de los recursos asignados y los servicios contratados. • Constatar que las obras realizadas transcurran conforme a las especificaciones y calendarios establecidos. • Sugerir medidas que privilegien su conclusión en tiempo y forma. • Verificar que se lleven a cabo las gestiones para que se solventen los compromisos formales establecidos por la Alcaldía. • Verificar que se realicen los pagos a paso y medida, acorde a la recepción de los bienes y servicios y al avance de la obra.	• Verifica la correcta aplicación del recurso autorizado, • Verifica el avance y la calidad de la obra, mediante la solicitud de informes a la Alcaldía. • Mantendrán comunicación estrecha con la Contralora o Contralor Ciudadana que participó en la dictaminación del proyecto. • Coordina y organiza con la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México para comunicar las irregularidades respecto de los procesos a cargo de la Alcaldía, así como los atrasos, incumplimientos o mal uso de los recursos en la ejecución de los proyectos de presupuesto participativo que identifiquen, producto de su intervención en calidad de representación ciudadana.
Fuente: Elaboración propia con información de IECM (2021, pp.11-16) y la Ley de Participación Ciudadana (2019, artículos 119,130,131,132 y 133)	

En la tabla 9 se muestra la función que tiene la Alcaldía y el Comité de Ejecución en el proceso de contratación de servicios para la ejecución de los proyectos ganadores.

Tabla 9
Contratación de servicios y ejecución de los proyectos ganadores

Alcaldías	**Comité de ejecución**
•Convoca, con base en las leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones locales, a los procedimientos de la obra, la adquisición de bienes y/o contratación de servicios, que se precisan para la ejecución de los proyectos ganadores. •Da aviso de la programación de los eventos al representante del Comité de Ejecución. •Formaliza los contratos que deriven de los procedimientos de adjudicación para llevar a cabo la ejecución de los proyectos ganadores. •Ejecuta el proyecto conforme a lo establecido en el contrato respectivo. •Llevará a cabo los procedimientos de adquisición de equipos, bienes y contratación de servicios. •Se obliga a proporcionar la documental que le sea requerida, la cual, debe constar en expedientes y cumplir con lo dispuesto en la normativa correspondiente	•Participa en los eventos y firma los documentos que dan cuenta de los actos públicos realizados. •Supervisa permanente el desarrollo de los trabajos de la obra pública, a fin de constatar que se realicen conforme a lo contratado. •Da seguimiento a los procesos de recepción de bienes, la prestación de los servicios y/o la entrega de apoyos. •Participa en las diversas etapas de los procesos, a través de su representante, interviniendo en la adjudicación y contratación hasta su conclusión. •Puede solicitar a la Alcaldía la información y soporte que se precisa.
Fuente: (IECM,2021, p.13)	

Además, la Alcaldía deja constancia del inicio de los trabajos a través del Acta Circunstanciada que para tal efecto integra, en la cual intervienen y firman las personas representantes de los Comités de Ejecución y de Vigilancia, de la cual remite un tanto en copia certificada a la Dirección de Contralorías Ciudadanas, adscrita a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México. En la tabla 10 se puede observar el proceso de gestión de los recursos por proyecto ganador que llevaban a cabo las dependencias de gobierno para realizar el pago y registro de los recursos del proyecto, este es documento presupuestario por el cual las dependencias realizan el pago y registro de las operaciones presupuestarias con cargo al presupuesto de Egresos.

Tabla 10

Gestión de los recursos por proyecto ganador

Alcaldías	Comité de vigilancia
Tramita ante la Secretaría de Administración y Finanzas la cuenta por liquidar certificada (CLC*) para el pago a las personas físicas o morales contratadas, por los bienes recibidos, los servicios prestados y/o la obra pública ejecutada, o en su caso, la entrega de apoyo	Verifica la correcta aplicación del recurso el avance y la calidad de la obra y/o los trabajos. **Fuente: (IECM,2021, p.14)**

Con respecto al seguimiento para la ejecución de los proyectos se señala en la Gaceta oficial de la Ciudad de México con numero 634 bis con fecha del 7 de julio del 2021 de la vigésima primera época de la página 2 a la 11 que corresponde a la Secretaría de administración y finanzas y a la Guía Operativa para el ejercicio de los recursos del Presupuesto Participativo 2021, de las Alcaldías de la Ciudad de México, en los Proyectos Ganadores de los años 2020 y 2021 que:

> "la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad que, en el ámbito de su competencia, verifica que el gasto guarde congruencia con lo dispuesto en la Ley de Austeridad y en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México. Así como también las personas integrantes de la Red de la Contralorías ciudadanas que vigilan en el marco de su competencia y de conformidad con los Lineamientos del Programa de Contraloría Ciudadana, el debido ejercicio de los recursos públicos del presupuesto participativo" (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2021, pp.2-11).

Como señala la Guía Operativa para el ejercicio de los recursos del Presupuesto Participativo 2021, de las Alcaldías de la Ciudad de México, en los

Proyectos Ganadores de los años 2020 y 2021 los comités de ejecución y vigilancia a través de sus representantes, darán seguimiento a la ejecución del proyecto ganador, además de verificar y supervisar los avances podrán sugerir a la Alcaldía algunas medidas que considere pertinentes para que el proyecto pueda concluirse en tiempo y forma. Al mismo tiempo, se tendrá comunicación directa con la Red de Contralorías Ciudadanas y se le informará sobre las irregularidades que llegaran a surgir (atrasos, incumplimientos o mal uso de los recursos en la ejecución de los proyectos), bajo estos supuestos, la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, es la autoridad encargada de exigirle a la alcaldía que cumpla con el correcto uso de los recursos asignados para el ejercicio de los proyectos ganadores.

Se considera que hay incumplimiento, irregularidad o mal uso de los recursos, cuando éstos no se destinen exclusivamente a las actividades necesarias para la ejecución de los proyectos ganadores para el presupuesto participativo. Las personas integrantes de los comités de ejecución y de vigilancia NO adquieren responsabilidad alguna respecto de la correcta aplicación del recurso en términos de lo dispuesto en los ordenamientos normativos, por lo cual no podrán ser sancionadas.

En cuanto a la capacitación y asesoría la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México proporciona capacitación y asesoría a las personas representantes de los Comités de Ejecución y de Vigilancia, para el adecuado desarrollo de las actividades que en el ejercicio de la función asignada en materia presupuestal y financiera. Por su parte, la Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México apoya en lo relativo a los proyectos ganadores relacionados con la obra pública y los servicios relacionados con la misma. Se establece como canal de comunicación la Dirección General de Gasto Eficiente “A” de la Subsecretaría de Egresos para coordinar las asesorías específicas que las personas responsables de los Comités adviertan como necesarias.

CAPÍTULO 4

El nuevo Presupuesto Participativo: ¿continuidad o cambio?

4.1 Presupuesto Participativo como Política Pública

Como hemos señalado anteriormente, el Presupuesto Participativo tiene diversas definiciones; en términos generales, es "un proceso a través del cual la ciudadanía tiene la posibilidad de tomar decisiones respecto de la forma en que se gastará una parte del presupuesto público" (IECM, 2018, p.8) de una unidad o entidad administrativa determinada. En este sentido, "el ciudadano es un individuo capaz de tomar decisiones razonables con múltiples repercusiones, es un ser dotado de razón práctica y discernimiento moral, portador de derechos, libertades y obligaciones, adscrito por ley a un territorio" (Alacio, 2016, p.209), por ello se convierte en un actor relevante en los procesos participativos ya que se asume como un sujeto con derechos y responsabilidades. Y no sólo en momentos electorales sino en etapas más allá de la definición de la representación política, sino en momentos en los que se busca incidir en las decisiones de gobierno, en las distintas etapas de las políticas públicas o en el diseño de alguna ley o normatividad que pretenda mejorar las condiciones de vida de quienes integran una colectividad sociopolítica asentada en un barrio, colonia, unidad habitacional o en una ciudad en general, sin que ello implique la búsqueda de un beneficio personal o un ascenso político.

Este mecanismo es un ejemplo de democracia participativa, el cual pretende instaurar un nuevo esquema que promueva la participación ciudadana, pues antes el gobierno local era quien determinaba la ejecución y diseño de las políticas públicas con una nula participación ciudadana en muchos casos y, en otros, de manera formal pero muy limitada. Este tipo de participación es un claro ejemplo de la *Non participation* que define Sherry R. Arstein (2019) en la escalera de participación ciudadana:

> "1.Manipulación (Manipulation), 2.Terapia (Therapy), 3.Información(Informanding), 4. Consulta (Consultation), en estos escalones se describen los niveles de no participación donde los gobernantes impiden la participación real de los ciudadanos

> en políticas públicas utilizando la manipulación a su favor pues se les hace creer a los ciudadanos que son escuchados y participan aunque en realidad sus opiniones se encuentren manipuladas porque la participación se restringe y no hay seguimiento por lo tanto no hay un statu quo" (p. 24-28).

Este planteamiento se abordará con mayor detalle más adelante. Ahora bien, el Presupuesto Participativo se ha convertido en una de las herramientas de democracia directa en la gestión local, la cual se basa en la cogestión y codecisión entre los diferentes ámbitos de gobiernos locales y la ciudadanía. Así pues, entendemos al Presupuesto Participativo como una política pública de carácter vinculatorio de la democracia participativa en la que se requiere de un adecuado arreglo institucional y jurídico, de una voluntad política de las autoridades y también de una mejora en las capacidades técnicas de los actores institucionales involucrados.

¿Qué entendemos cómo política pública? Para ello recurrimos a dos autores relevantes en este tema. Luis F. Aguilar (2012) las define como:

> "Un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos políticas públicas" (p. 29).

Por su parte, Wayne Parsons (2007) ha señalado que:

> "La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o particularmente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes "(p. 37).

De las definiciones anteriores se puede deducir que una política pública se refiere a las acciones adoptadas por el poder público para la atención de un problema previamente identificado, delimitado y respecto del cual se ha elaborado un plan específico de acción susceptible de revisión, evaluación y de ser el caso, adecuación. Por lo que se coincide en señalar que el ciclo de las políticas públicas consiste en las siguientes etapas: identificación del problema público, diseño, elaboración, implementación y evaluación. Si bien en la realidad no necesariamente se cumple con el mismo ciclo de manera exacta pues diversas etapas se pueden

llevar a cabo de manera simultánea, sí constituye una importante aproximación para la comprensión y la atención de problemas públicos.

El marco contextual anterior, resulta esencial para el tema que nos ocupa como se ha señalado en los apartados anteriores. El presupuesto participativo constituye una auténtica política pública que abre nuevos cauces de participación ciudadana e involucramiento en la gestión pública; por otro lado, tiene la finalidad de eficientizar el ejercicio presupuestal al destinar un monto específico del presupuesto de la entidad para la realización de obras y proyectos que las propias colonias o pueblos y barrios determinan, atendiendo a sus necesidades o intereses particulares y específicos. Porque para llevar a cabo:

> "un ejercicio de presupuesto participativo exitoso se requiere de la voluntad política de los alcaldes o presidentes municipales para fomentar la participación ciudadana, incluir el mecanismo en las leyes y llevar a cabo los procesos de descentralización política en la toma de decisiones, lo cual deben contar con personal administrativo capacitado para conducir el proceso, además de tener los suficientes recursos públicos para la ejecución de los proyectos" (Goldfrank, 2006, pp.7-8).

Para Welp potenciar las instituciones de participación ciudadana no se limita a estudiar a los actores que las utilizan, significa empoderar a la ciudadanía y abrir canales de control y participación en los asuntos públicos e idealmente fortalecer la rendición de cuentas y reducir distancias entre representantes y representados. Todo esto se logra debido a las características del diseño institucional del mecanismo y a las condiciones para las prácticas democráticas que garanticen el cumplimiento de la legislación (Welp, 2015, pp.2-3).

En este sentido, nos parece pertinente analizar las etapas del Presupuesto Participativo (PP) en la Ciudad de México en los momentos ya indicados desde una perspectiva diferente, en la cual que pueda observar situaciones, procesos y relaciones que formalmente no son considerados en la normatividad y el funcionamiento institucional, a través de "una crónica interdisciplinaria pues ésta tiene la función de relatar lo que pasa sobre un tema a lo largo del tiempo permitiendo combinar datos con impresiones" (Alacio,2016,p.211). Esta propuesta la expone con claridad Rosa Ynés Alacio (2016):

> "Los elementos centrales de la crónica interdisciplinaria son: el objeto de estudio (política pública), las etapas de las políticas públicas en cortes específicos de tiempo y la construcción teórica desde la interdisciplinariedad. La unidad de estos

> elementos conforma el todo en un ejercicio de contraposición de momentos construidos con teorías de afirmación y negación igual a conciliación. El ritmo de la conciliación lo establece la propia narrativa interdisciplinaria, con su riqueza interpretativa.
> Cada investigador construye una interpretación científica desde sus propios marcos disciplinarios en formato crónica para sumar con los otros marcos interpretativos desde otras disciplinas, negando o afirmando constataciones teóricas, a fin de construir una crónica interdisciplinaria con pesos y contrapesos que finalmente muestre la fotografía desde el relato, el análisis del proceso sociopolítico ocurrido en cada etapa y sus matices contradictorios en el proceso de elaboración de la política pública estudiada" (p.212).

Consideramos que estudiarlo bajo esta perspectiva nos ayudara a entender los cambios del presupuesto participativo en su diseño institucional, el marco jurídico y en las prácticas político-administrativas. Estos aspectos no sólo han tenido modificaciones, también han experimentado obstáculos que no permiten generar un mayor grado de participación ciudadana poniendo en gran desventaja a los ciudadanos frente al poder que tienen los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en las fases de dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos ciudadanos. Con lo anterior podremos identificar las prácticas administrativas informales que surgen y mantienen la formación de clientelas y redes de lealtad con fines político-electorales, que tienden a distorsionar el objetivo para el cual fue concebido el PP, además no propician un mayor involucramiento de la ciudadanía para ejercer cierto control desde la sociedad hacia las autoridades.

Este estudio nos brindará miradas necesarias para poder identificar el vacío que existe en el ámbito administrativo, jurídico e institucional dentro del PP y de esta manera proponer acciones favorables que puedan integrarse al diseño o la implementación de esta política pública. Como menciona Escamilla (2021) “el éxito o fracaso en la ejecución del presupuesto participativo está en su diseño institucional, ya que ahí se establecen sus modalidades legales y los actores participantes” (p. 94). Lo que se busca es solventar problemas de baja participación, formación de redes clientelares con fines políticos electorales que han provocado desde hace 12 años la concentración de poder por parte de las instancias de gobierno encargadas del PP.

Ante estas problemáticas, se plantea una redistribución del poder que permita a los ciudadanos involucrarse en todas las etapas del proceso, para ello se

deben capacitar, asesorar y de esta manera se adquieran los conocimientos técnicos y operativos. Además, de generar procesos de confianza entre las instituciones que operan el PP y las organizaciones sociales/vecinales que integran los proyectos para evitar el control gubernamental; y así, vincular la participación ciudadana más formalizada con la participación generada desde la comunidad.

4.2. Metodología de la investigación.

Por lo anterior, es necesario fundamentar o argumentar las razones que motivan este estudio, el ¿por qué es conveniente llevar a cabo esta investigación? y ¿cuáles son los aportes que se derivan de la investigación? Para esto es fundamental definir qué se entiende por investigación:

> "es un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema. Las metodologías de investigación pueden ser cualitativas y cuantitativas. La metodología cuantitativa utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin establecer pautas de comportamiento y probar teorías" (Hernández, 2014, p.4).

El enfoque cualitativo "utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación" (Hernández, 2014, p.7). Ambos constituyen un proceso general que, a su vez, integra diversos procesos.

4.2.1. Apartado metodológico

Nuestra investigación tiene un carácter metodológico cualitativo, ya que consideramos con base en Roberto Hernández-Sampieri (2014) que "describe, comprende e interpreta los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes. Los participantes son fuentes internas de datos y el investigador también es participante." (pp.11-12).

Dentro de la investigación consideramos experiencias de nuestros informantes, es decir, de funcionarios públicos de las instituciones en materia de Presupuesto Participativo, de Órganos de Representación Ciudadana, los representantes y líderes de partidos políticos, asociaciones civiles, vecinos de las colonias del Distrito 32 de Coyoacán, así como también etnografías y experiencias

propias recabadas como investigadoras y como participantes de estos procesos. Pues como ya se había mencionado en el primer apartado el investigador construye una interpretación científica desde su experiencia y el análisis de ella, la cual nos ayuda analizar teórica y empíricamente la complejidad de los procesos políticos y sociopolíticos. La investigación concreta se sustentó en la revisión y estudio de los trabajos de diferentes especialistas en los temas de participación ciudadana y presupuesto participativo como Héctor Tejera, Rosa Ynés Alacio, Alberto Escamilla, Lourdes Marquina, Luis Hipólito Patiño, Miguel Moreno, José G. Maldonado entre otros. Con sus aportes se pretende "organizar las propuestas desde diferentes disciplinas, cruzadas por un mismo objeto de estudio: una política pública como análisis del proceso, desarrollada en todas sus etapas, incluyendo el tipo de interrelaciones en torno a ésta y los componentes y dimensiones que la influyen y a las cuales influye" (Alacio, 2016, p. 211)

Se analizaron casos que nos resultaron representativos, "no desde un punto de vista estadístico, sino por sus cualidades, (así) la recolección de los datos está orientada a proveer un mayor entendimiento de los significados y experiencias de las personas" (Hernández, 2014, pp. 10-13). Es por eso que decimos retomar las experiencias de algunos estudios de caso documentados donde no hayan funcionado de manera exitosa el presupuesto participativo, además de revisar algunos en donde sí han resultado la implementación de esta política pública incorporando aspectos que desde nuestra óptica son relevantes. La idea fue permitir comparar y "contraponer perspectivas de la realidad desde el conocimiento científico en una red dialógica fundamentada a partir del uso de construcciones teóricas" (Alacio, 2016, p. 217).

En nuestra investigación se utilizaron entrevistas semiestructurada, que nos permitieron recolectar información a través de preguntas "abiertas y neutrales, para obtener perspectivas, experiencias y opiniones detalladas de los participantes en su propio lenguaje y de esta manera se determina cual, es la información relevante que se quiere conseguir"(Bautista, 2011, p.172) "con el fin de lograr interpretaciones fidedignas del significado que tienen los fenómenos descritos" (Martínez, 2007, p. 62). Las entrevistas semiestructuradas que se realizaron fueron con servidores

públicos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, integrantes de los Órganos de Representación Ciudadana y vecinos de las colonias del Distrito 32, revisión de documentos relacionados con el tema del Presupuesto Participativo, discusiones en grupo es decir, en asambleas ciudadanas y foros informativos convocadas por los Órganos de Representación Ciudadana en las colonias y pueblos de la CDMX e historias de vida de algunos vecinos, y nuestras experiencias como personal eventual del IECM y vecinas interesadas en participar en presentar proyectos del Presupuesto participativo en la colonia Santa Úrsula; esto nos ayudó a contextualizar la dinámica del PP en la Ciudad de México.

Complementando la información de las entrevistas semiestructuradas, también se realizó la revisión documental de fichas etnografías de diversas colonias y unidades habitacionales de la CDMX donde se implementó el PP recopilando información sobre las características de los lugares, las problemáticas vecinales, la relación de los ciudadanos con los grupos de poder vecinales con los partidos políticos y las autoridades de las anteriores delegaciones, hoy alcaldías. Todo ello nos permitió explorar las interrelaciones entre los diversos actores involucrados e identificar propiedades y categorías desde diferentes ángulos analíticos, así se logró reconocer situaciones no previstas en las reglas del PP las cuales son resueltas discrecionalmente por los ciudadanos y el personal operativo de las instancias gubernamentales. Sin duda, el trabajo de campo resultó ser muy ilustrativo en la dinámica informal del PP en la Ciudad de México.

Consideramos que la información obtenida, brinda una perspectiva diferente a lo que se observa en las formalidades del proceso por ejemplo los vacíos procesales y normativos en la ley de PP y en los manuales y reglas de operación, los cuales no están consideradas o están bajo acuerdos que generan problemas en la toma de decisiones, lo que deja entrever un déficit de capacidades ciudadanas e institucionales para hacer más efectivo y más cercano el PP a la gente. Para que se llevara a cabo este acercamiento se optó por la propuesta metodológica de la crónica interdisciplinaria planteada por Rosa Ynés Alacio (2016). Esta propone:

> “Un marco para construir conocimiento desde la interdisciplinariedad y perspectivas macro y micro, incluyendo componentes internos y externos, en relaciones

> horizontales y verticales, que se producen y autorreproducen en diversos contextos y momentos con la finalidad de organizar propuestas de interpretación desde diferentes disciplinas, cruzadas por un mismo objetivo de estudio: una política pública como análisis del proceso, desarrollada en todas sus etapas, incluyendo el tipo de interrelaciones en torno a esta y los componentes y dimensiones que la influyen y a las cuales influye" (p.211).

La crónica interdisciplinaria permite combinar datos con impresiones, dar cuenta de lo que pasa sobre un tema a lo largo del tiempo, en nuestro caso el PP como política pública, teniendo un eje disciplinario definido (Ciencia política, sociología, antropología, etc.), pero "estableciendo puentes dialécticos entre teoría y enfoques con el fin de explicar una realidad sociopolítica con un corte interdisciplinario sin perder los cambios ocurridos a partir de un determinado momento" (Alacio, 2016, p. 212).

En este sentido, cada analista describe y explica un aspecto o fase de un proceso "desde sus propios marcos disciplinarios en formato de crónica para sumar con los otros marcos interpretativos desde otras disciplinas, negando o afirmando constataciones teóricas… con el fin de construir una crónica interdisciplinaria con pesos y contrapesos…" (Alacio, 2016, p. 212). Esta articulación de relatos construirá finalmente una fotografía de un proceso sociopolítico que mostrará aspectos de cada etapa y los matices contradictorios de una determinada política pública como el caso del presupuesto participativo. En este sentido "hay posibilidades de que coexistan en un mismo proceso de investigación distintas formas de construir datos, codificarlos y analizarlos, además de contrastar diferentes visiones y datos que nos lleven a tener una perspectiva compleja de los procesos sociopolíticos estudiados" (Alacio, 2016, p. 217).

También con esta propuesta se puede identificar las orientaciones de los actores participantes y las tensiones entre ellos, relatar sus motivaciones y percepciones en cada una de las etapas de los procesos, así como mostrar viñetas etnográficas del proceso con base en una gama de recursos y datos que pueden ir desde estadísticas sociodemográficas, mapas, resultados electorales hasta opiniones, narraciones, descripciones densas de lugares y situaciones.

Asimismo, nos fue de mucha utilidad está propuesta metodológica puesto que plantea la importancia de lo micro o específico en el análisis sin perder de vista

el contexto macro en el que se desenvuelve. A partir de fragmentos surgidos de etnografías, entrevistas, impresiones pudimos dar cuenta de interacciones informales y actividades no reguladas que están presentes en la dinámica de los actores tanto en el vínculo autoridades-ciudadanos, ciudadanos-intermediarios y ciudadanos-ciudadanos. Tratamos de describir como se dan esos vínculos, sí éstos se encuadran en el marco normativo de los procesos de presupuesto participativo y, si debiera, en su caso, considerarse o redefinirse en una posterior reforma en su marco jurídico e institucional.

A partir de estas consideraciones es que trabajamos la información y los análisis que aquí presentamos. Tratamos de ir de lo anecdótico y fragmentario a un relato sustentado y una visión más amplia, sistemática y analítica de este fenómeno.

4.3 Etapas y problemáticas del Presupuesto Participativo 2010-2019.

Es de vital importancia analizar primero las fases del año 2010-2019 y después las fases del año 2022, ya que nos permitirá identificar los principales cambios en el modelo operativo y el diseño institucional del Presupuesto Participativo. Durante el periodo 2010-2019, la LPCDF establecía siete etapas para llevar a cabo el proceso de asignación del presupuesto participativo; y en este marco normativo se definían los actores participantes, sus facultades y las distintas fases procesales como ya se expuso con amplitud en el capítulo 3. En la actualidad estas son las etapas y las problemáticas que se presentaron.

4.3.1. Emisión de la convocatoria.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), era el órgano encargado de emitir la convocatoria para la consulta, en la que se especificaban los plazos, los requisitos y las etapas procesales subsecuentes. Para este proceso se tomaba en cuenta el Catálogo de las Colonias y Pueblos Originarios del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016, donde se tenían consideradas 1764 colonias y 48 pueblos.

En este periodo de la convocatoria una de nosotras estuvo como personal eventual y observó lo siguiente: se tenía una difusión inadecuada pues solo se realiza la difusión, pero no se informa a los ciudadanos sobre ¿Qué es el

Presupuesto Participativo?, ¿Qué es la consulta sobre Presupuesto Participativo?, ¿Cuáles son los rubros para participar?, ¿Cómo se ejecuta el presupuesto participativo?, etc.… y que de estos temas sale una convocatoria. Ésta no logra conocerse ni entenderse por parte del ciudadano "común". Las personas nos preguntaban "de qué se trata esto del PP", "no entiendo por qué debo participar". Aunado a la difusión limitada y la falta de claridad se sumaba la apatía e indiferencia de otros ciudadanos que recibían la información pero que justificaban su desdén a la desconfían hacia las instituciones de gobierno.

Por otro lado, el tiempo y el personal capacitado no son suficientes para que los vecinos interesados generen acuerdos entre ellos y puedan armar un proyecto viable. En este sentido los ciudadanos que saben sobre el tema del presupuesto participativo no necesariamente cuentan con las capacidades técnicas y conceptuales necesarias para visualizar de manera técnica y apegada a las formalidades del PP las necesidades y aspiraciones de los vecinos a quienes representan o al grupo en el que participan, ni tampoco tienen la experiencia y "colmillo" para establecer un diálogo y relaciones con las autoridades delegacionales (ahora de la alcaldía). Pueden tener un impulso participativo notable e información general pero no para atender en el primer momento un formato técnico en donde el ciudadano "se espanta y sale corriendo". En este punto coincidimos con Merino (2020) que plantea "estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes y discusiones, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública, un exceso de estímulos puede llegar a saturar los deseos de participación ciudadana y causar un efecto contrario a la voluntad de participar" (p.62).

Así mismo, lo que observamos es que ciertos grupos vecinales u organizaciones sociales que estaban vinculadas con el partido en el poder, el PRD o con el gobierno delegacional en turno, tenían información de primera mano lo que repercutía en el acceso igualitario para todos los participantes poniendo de esta manera en desventaja a los ciudadanos de a pie.

Ello lo observamos en un caso de la colonia Pedregal de Santa Úrsula III en la convocatoria 2018 en el que participó una de nosotras. La convocatoria no tuvo

difusión y sólo algunas personas la conocieron, como fue el caso de una de nosotras, dado que la otra compañera laboraba en el IECM, autoridad encargada en emitir, difundir y organizar la consulta, pero otras personas desconocían por completo el inicio del proceso. Esto contrastaba con el conocimiento que tenían los líderes del PRD de la colonia. Ellos tenían información de primera mano debido a que contaban con vínculos personales o partidistas con integrantes de la delegación, instancia que realizaba la difusión sobre la convocatoria del PP en este caso. Miembros del grupo en cuestión realizaban juntas donde citaban a los vecinos para darles el apoyo de algún programa social, ahí se abordaba el tema del presupuesto.

Fue evidente que quienes participábamos como ciudadanas sin partido o grupo interesadas en mejorar el entorno de la colonia teníamos desde el principio desventaja, pues a través de estas juntas se les menciona cuál o cuáles serían los proyectos presentados por los líderes para que los asistentes acudieran a emitir su opinión a favor de sus proyectos el día de la consulta. Tales situaciones han sido documentas con precisión por Tejera y Maldonado (2015), quienes plantean que la participación de estos grupos partidistas no tiene una base ciudadana común, más bien es una reproducción de prácticas políticas tradicionales:

> "Su acción no expresa intereses ciudadanos, sino de grupos y organizaciones cuya gestión se dirige a beneficiar redes políticas, o defienden los intereses de los gobiernos delegacionales. Sus integrantes no pretenden influir en las decisiones de gobierno con el propósito de mejorar las condiciones de vida de quienes forman una comunidad, sin que ello implique la búsqueda de beneficio personal o ascenso político; por el contrario, buscan fortalecerse políticamente mediante relaciones de intermediación y pactos clientelares" (p.83).

Desde el inicio hay deficiencias y distorsiones que van obstaculizando la participación ciudadana en general. Ante este escenario:

> "el camino que deben recorrer los ciudadanos motivados por cambiar su entorno inmediato, con el simple ánimo de tener una vida más digna y decorosa bajo el esquema del programa del PP en la Ciudad de México, es un trayecto en el que encuentran obstáculos que hacen evidente los déficits en capacidades institucionales de los entes de gobierno que participan en el desarrollo de esta política pública" (Maldonado, 2019, p. 63).

Y de esta manera, la participación del ciudadano en los asuntos públicos queda limitada o cooptada, sin que sus necesidades y demandas sean atendidos o resueltos por la autoridad o a través del PP. Sólo algunos grupos de interés son lo que asumen el control el proceso y se benefician de él, sin generar procesos de diálogo y participación amplia. El resultado fue que los ciudadanos interesados en el proceso cuestionaban que "el piso no era parejo" pues quienes estaban cerca de las autoridades delegacionales y al partido tenían más atención y preferencias.

Todo ello desincentiva, sin duda, la incorporación de otros ciudadanos en este y otros mecanismos de participación en la Ciudad de México "como en el resto del país la ciudadanía se encuentra muy alejada de los procesos de toma de decisiones públicas, a pesar de la diversidad de espacios e instrumentos de participación ciudadana contemplada en distintas leyes. Lo cierto es que los ciudadanos los desconocen y tienen pocos incentivos en participar en lo público" (Marquina, 2017, p.11). Esto evidencia una limitada participación ciudadana, como consecuencia de la falta de información y de una apatía para involucrarse en la solución de problemas de su entorno la cual no ha podido desarrollar una conciencia ciudadana.

4.3.2. Registro de los proyectos

Los ciudadanos interesados debían registrar sus proyectos ante los órganos desconcentrados del Instituto Electoral o por internet. Como personal eventual del Distrito 32 Coyoacán del IEDF en esta etapa ,se pudo observar que en el registro de proyectos en la convocatoria establecía que por lo menos un proyecto debe ser registrado en cada una de las 1764 colonias y 48 pueblos; sin embargo, la participación de los ciudadanos fue baja porque desconocen del tema y no hay una verdadera difusión donde se dé a conocer que es el Presupuesto Participativo, la apatía y el desinterés donde los ciudadanos renuncian a intervenir en este tema.

Para subsanar la problemática de falta de proyectos la autoridad electoral operaba para que de cualquier manera se registraran algunos y cumplir con "una cuota". Por ejemplo, en el distrito 32, se nos pedía que, como personal eventual responsable de una colonia específica, registráramos al menos 5 proyectos por

colonia independientemente sí, el ciudadano acudía a registrar su o sus proyectos al Distrito o por internet (cabe destacar que esto es de manera informal), ya que la experiencia en consultas pasadas en la etapa de la dictaminación en algunas colonias se registraban 3 proyectos; y estos, eran dictaminados inviables. Como resultado se dejaba a las colonias sin proyectos, y de esta manera no podían participar en la consulta.

Otro punto para destacar es cuando un ciudadano pedía la asesoría para su proyecto, se le brindaba tal asesoría; sin embargo, había temas técnicos que solo maneja el personal especializado de la Delegación, por lo que en ocasiones los proyectos que no recibían asesoría especializada se dictaminaban como proyectos inviables pues no cumplían con los requisitos que la Delegación y el Órgano Dictaminador consideraba. Como lo ha documentado Marquina (2017) “se han solicitado patrullas sin presupuestar seguros, combustible y mantenimiento, y sin concertar la asignación de los agentes que las conduzcan, es decir, proyectos incompletos que no contemplan todos los requisitos” (p.90). Cabe mencionar que como personal del IEDF estos temas no estaban dentro de nuestro ámbito de competencia, ya que nosotros apoyamos en organizar las elecciones y procedimientos de participación ciudadana en la Ciudad de México. Sin embargo, ciudadanos se acercaban a nosotras a pedir orientación y recomendaciones, pues en términos generales les parecía insuficiente o sesgada la información dada por el Instituto Electoral y por la “gente de la delegación”.

Ahora bien, determinar a qué rubro pertenece es asunto de la delegación y por eso se les solicitaba una guía de los rubros a la delegación Coyoacán esto para poder asesorar al ciudadano en cuanto al rubro que pertenece el proyecto, además se les pedía un directorio del personal encargado de los departamentos: 1) Actividades culturales, deportivas y recreativas, 2) Equipamiento, 3) Infraestructura Urbana, 4) Obras y Servicios y 5) Prevención del delito. Con el fin de que la información estuviera a disposición del personal del IEDF y principalmente del ciudadano. Sin embargo, la misma Delegación, no tenía claro estos temas y ni siquiera la intención de participar en apoyo al ciudadano en resolver las dudas durante el registro de sus proyectos. Aunque la Ley de participación ciudadana

establece que, “para la celebración de la consulta, el Instituto Electoral podrá solicitar la cooperación del Gobierno del Distrito Federal, las Delegaciones (…) deberán capacitar y asesorar en materia de participación ciudadana; apoyar y facilitar espacios públicos” (Art.84 de la LPCDF). Esto no sucede en la práctica porque las instituciones en términos de capacidades y operatividad no cumplen con lo establecido en la normatividad respectiva.

De igual forma, las instancias de Gobierno del Distrito Federal en materia del PP son débiles aún en sus capacidades, carecen de coordinación con las diferentes instancias involucradas, además no tienen voluntad política para llevar a cabo el PP pues lo ven como una carga administrativa, que deben cumplir conforme a la ley.

4.3.3. Dictámenes emitidos por las delegaciones

Las delegaciones debían por ley, brindar asesoría a la población interesada en presentar un proyecto de Presupuesto Participativo a través del Órgano Técnico Colegiado (OTC). Este recibía las propuestas presentadas por el Instituto Electoral para determinar:

> “sí un proyecto cumple o no con las características de viabilidad técnica, financiera y jurídica para ser aceptados en la consulta ciudadana. Se encuentra integrado por el Jefe Delegacional (JD), una secretaría técnica, la o el representante del órgano de control interno de la Delegación, tres funcionarias (os) titulares de unidades administrativas cuyas funciones se vinculen con la materia de proyectos, tres ciudadanas (os) integrantes de la mesa Directiva del Consejo Ciudadano de la Delegación todos ellos designados por el Jefe Delegacional y dos especialistas provenientes de instituciones académicas”(Ley de Participación Ciudadana,2019,artículos 120 y 126).

En este punto cabe destacar que la Delegación tiene representación mayoritaria en su integración, se observó que esto repercute durante la dictaminación de los proyectos, pues hay favoritismo por los proyectos presentados por líderes vinculados con la estructura delegacional o partidista. Esto se debe a los acuerdos informales, los vacíos procesales y normativos que la misma Ley de Participación Ciudadana tiene, cuyas disposiciones “son generales y no específicas; faltan también reglas de operación que indiquen cuáles son las atribuciones y responsabilidades delimitadas para cada uno de estos actores, (lo que ha) generados problemas en la toma de decisiones y deja entrever la carencia de

capacidades para la organización del gobierno delegacional" (Maldonado, 2019, p.70).

Una vez dictaminados los proyectos viables e inviables se publicaban en los estrados de la Dirección Distrital 32 así como en la página de Internet del Instituto Electoral. Se cuenta con un periodo de aclaraciones respecto de aquellos proyectos que fueron dictaminados como inviables, el cual era de 3 días siguientes a la publicación en los estrados, con la finalidad de que el OTC cambiara el sentido de su dictamen.

Este proceso se ejemplifica con nuestra participación en la Consulta Ciudadana 2018 proponiendo tres proyectos, uno resultó inviable pues no se contó con la asesoría adecuada pues el personal del IEDF solo nos puede apoyar con los conocimientos teóricos, pero no cuentan con el conocimiento técnico que tiene el personal de la Delegación. Como ya se había mencionado en la etapa anterior, los proyectos son sometidos al dictamen de viabilidad técnica y financiera, y dado que "existe un vació legal en cuanto a la capacitación y asesoría que debe realizar el instituto (lo cual) no permite la formación y adquisición de los conocimientos técnicos y operativos que deben tener los ciudadanos para participar de forma más eficiente en las diferentes fases del proceso" (Cadena y López, 2021, p.99).

Del mismo modo observamos que el presupuesto destinado para la consulta es limitado y no es suficiente para la contratación de más personal de apoyo y de cierta manera esto influye en el trabajo de asesoría para que los proyectos cumplan con los requisitos y sean viables y faciliten las herramientas necesarias para que el ciudadano se involucre de manera activa en dicho proceso. Tal como plantea Rosa Ynés Alacio (2019) "Los ciudadanos encontrarían sentido a su inversión de tiempo al participar si se les toma en cuenta sus acciones y resuelven sus necesidades" (p.96). Un caso contrario a este, lo expone Maldonado (2019) en la delegación Miguel Hidalgo donde se llegó a un acuerdo informal con las reglas de operación internas este acuerdo era el siguiente:

> "[…] antes de terminar el plazo fijado por IECM para entregar proyectos ciudadanos que fueran factibles, solicitaron al propio Instituto que los apoyara en citar a los vecinos que tenían alguna deficiencia en sus proyectos, con el fin de corregirlos y hacerlos viables o en caso de no ser completamente factible, explicarle al ciudadano

> porque no procedía. Esto dejó una sensación de mayor compromiso con el programa por parte de la autoridad.
> En ambos casos existen acuerdos informales y formales trayendo consigo un déficit en el marco jurídico -institucional; sin embargo, el segundo caso no solo creo que el ciudadano se empoderara también creó la confianza hacia las instituciones y esto propicio un espacio donde de manera conjunta autoridades y ciudadanía trabajan en formar y fortalecer las capacidades técnicas y conceptuales de los ciudadanos con el fin de defender sus proyectos".

Al estar colaborando en el distrito XXXII una de nosotras se percató que durante el registro de proyectos y en el resultado de la dictaminación la mayoría de los proyectos viables era pintar la fachada de su casa de amarillo, color que concordaba con el del partido gobernante en Coyoacán (PRD). La confirmación de esta información la obtuvimos a través de ciudadanos e integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos que decían que dichos proyectos pertenecían a ciertos grupos vecinales u organizaciones vinculadas con el PRD o con el gobierno delegacional. En el camino quedaron los proyectos de ciudadanos que resolvían problemáticas importantes dentro de la colonia según nuestros informantes.

Este tipo de prácticas las observó Héctor Tejera en otros lugares de la ciudad, por ejemplo, está el caso de los camiones recolectores de basura. En términos generales se expone el proyecto de la compra de camiones de basura. En principio cada uno de ellos pueden costaba entre uno y dos millones de pesos. Para el proyecto en cuestión Tejera plantea que "Es probable que las delegaciones organicen "una vaquita": es decir, reúnan el dinero de varios comités para adquirir cada uno de ellos (…)" Frente a ello los vecinos sostienen "que las delegaciones debieran realizarlo con el Presupuesto Operativo Anual (POA) y no con el Presupuesto Participativo." (Tejera, 2015, p.144-146). Como hemos visto, en ambos ejemplos se priva a los ciudadanos de elegir los proyectos de manera independiente con base en sus necesidades. Coincidimos con Maldonado:

> "que hay ciudadanos actuantes e interesados por sus entornos urbanos y sociales, que siempre se esfuerzan por tener una mejor calidad de vida, por lo que su participación es constante, buscan la forma de obtener la información, generar una visión crítica, adquirir distintas habilidades para visualizar sus problemas y proponer soluciones a ellos, así como de interactuar de mejor forma con los diferentes actores con los que tiene que relacionarse en las diferentes etapas de los procesos de gestión e implantación de sus proyectos. Lamentablemente, es solo un pequeño

> grupo y en algunas colonias el motor de las iniciativas es una solo persona" (Maldonado, 2019, pp.62-63).

El camino que deben recorrer los ciudadanos motivados por cambiar su entorno inmediato, con el fin de tener una vida más digna y decorosa bajo el esquema del programa del PP en la Ciudad de México, es un trayecto en el que encuentran obstáculos que hacen evidente los déficits en capacidades institucionales de los entes de gobierno que participan en el desarrollo de esta política pública.

4.3.4. Difusión de los proyectos participantes en la consulta

Los proyectos seleccionados se difundían de manera personal o a partir de la organización de foros informativos sobre los proyectos a elegir en la Consulta Ciudadana en los que se informaba en qué domicilios se instalaban las mesas receptoras de opinión. El personal eventual del IEDF junto con el Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo eran quienes realizaban estos foros los cuales tenían poco quórum. Lo que observamos fue poco interés por parte de los ciudadanos, apatía, deficiente información y desconocimiento del PP, baja confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, la presencia de redes clientelares y la rutinización (burocratización) de las actividades de difusión. Incluso las personas que por curiosidad se acercaban nos confundían con personal del gobierno y nos decían que si estábamos dando algún programa de apoyo por parte del gobierno del Distrito Federal.

> "Algunos opinan que la baja participación ciudadana se debe al desánimo porque la gente no confía en las iniciativas del gobierno. Inclusive se da el caso de colonias en las que no se lleva a cabo la consulta porque no se presenta ningún proyecto, o el de proyectos que no reciben votos. La elaboración de los proyectos suele ser complicada, desde el llenado del formato hasta el manejo del catálogo de precios para realizar las cotizaciones" (Marquina, 2017, p.90).

Como se muestra en la experiencia que tuvo una de nosotras al participar y hacer la difusión del proyecto de "Remodelación y colocación de juegos infantiles en el deportivo Santa Úrsula" en la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2018, se acudió al foro para presentar el proyecto ante los demás vecinos. Un líder del entonces PRD propuso el proyecto "Seguimos caminando

seguros(as)" con el cambio de banquetas el cual planteaba cambiar las banquetas, obras que como estás corresponden realizar por ley al área de servicios y equipamiento urbano que la delegación. "De manera que, al pedir pavimentación, banquetas o luminarias, no existe en realidad una apropiación de los espacios de participación por parte de la ciudadanía sino sólo se pide aquello a lo que se tiene derecho pero que el gobierno no ha otorgado" (Maldonado, 2019, p.56).

La mayoría de vecinos asistentes apoyaba el proyecto del líder porque éste les ayudaba a "bajar" apoyos por parte de la delegación, la mayoría de la gente tenía un "pacto evidente" con los lideres y obligada a votar por ese proyecto. Esta situación no fue circunstancial si nos atenemos a que en otras colonias y unidades habitación el modo de operar es similar. Con base en ello coincidimos con Maldonado (2019) "en que los pasos sucesivos del proceso que es asesorar proyectos son del mayor interés para el gobierno por lo que se utilizan prácticas clientelares y corporativas por las autoridades delegacionales" (p.53).

Por otro lado, como ciudadana sentí frustración y desinterés en participar en futuras consultas, porque no podía competir con la organización que tienen los líderes políticos y el respaldo económico para poder ofrecerles algo a cambio por su apoyo solo, el interés al mejoramiento de mi comunidad. También resultó interesante ver que existen vecinos con iniciativa e interés por presentar proyectos y así mejorar su colonia por lo que su participación es activa, se involucran para obtener información, visualizan sus problemas y proponen soluciones. Por otro lado, los vecinos en este trayecto se encuentran "con obstáculos que hacen evidente los déficits en capacidades institucionales de los entes de gobierno que participan en el desarrollo de esta política pública" (Maldonado, 2019, p.61).

A pesar de los obstáculos a los que se enfrentan los ciudadanos con iniciativa e interés por el bien colectivo funcionan como contrapeso al exigir una distribución justa, democrática y equitativa de los recursos públicos con los que dispone el gobierno delegacional

4.3.5. Jornada de Emisión de opinión en Mesas Receptoras o Sistema Electrónico por Internet.

Como ya se mencionó, la Ley de Participación Ciudadana establece que los proyectos específicos para la aplicación de los recursos del Presupuesto Participativo se definirán mediante una consulta ciudadana.

Dicha consulta es convocada por el IEDF y se realiza, de acuerdo con el Artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana, el primer domingo de septiembre de cada año. Por medio de dos modalidades: Mesas Receptoras de Opinión o vía electrónica. En esta etapa la ciudadanía acudía a opinar por el proyecto que consideraba prioritario para su colonia, pueblos y barrios de la Ciudad de México; el proyecto ganador era aquel con mayor número de opiniones a favor.

La misma convocatoria "prohibía participar en este proceso a servidores públicos, a partidos políticos y a sus dirigentes, a las agrupaciones políticas locales y nacionales, así como a las asociaciones civiles y religiosas" (Art.118 de la LPCDF). Sin embargo, esto no ocurre en la realidad, cuando participamos en la Consulta sobre el Presupuesto Participativo 2017 y en la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2016 en el Pueblo de Santa Úrsula Coapa (PBLO), se observó que el día de la votación hubo mayor participación por parte de los vecinos para votar por las planillas de los comités ciudadanos y no tanto en elegir proyectos; porque dichas planillas se encontraban integradas por servidores públicos algunos pertenecientes al PRD y a la misma delegación el objetivo era tener injerencia sobre la toma de decisiones del presupuesto participativo y la negociación para mantener espacios de influencia y control territorial al igual que poder político y económico de los ciudadanos en la delegación Coyoacán. Esta situación coincide con la investigación realizada por Tejera (2015) con base a una descripción que muestra como la elección de Comités ha sido una ventana de oportunidad para los líderes locales, ligados a corrientes políticas de los diferentes partidos:

> "Los partidos políticos intentan influir en el proceso de elección vecinal, nada más hubieras visto como antes del registro de planillas, tanto la gente del PRI, del PAN y del PRD, nos vinieron a buscar para hacer mesas de trabajo con nosotros. Hasta la gente de la delegación puso una mesa de negociación de las demandas y gestiones que teníamos pendientes, pero nosotros no le entramos a trabajar así, con sus reglas o bajo sus intereses porque nada más eso quieren" (p.62).

Las investigaciones realizadas por Rosa Ynés (2019) dan crédito suficiente a lo antes mencionado:

> "La mayoría de estos órganos de representación ciudadana se encuentran colonizados por las autoridades de los gobiernos locales y las estructuras partidarias o las organizaciones gremiales que les respaldan. Ello es apreciable desde la conformación de las planillas, la movilización ilegal (propiamente delictiva) de los votos comprados o coaccionados con que suelen elegirse, así como en la forma subordinada o francamente controlada con que se desempeñan. En el extremo, se encuentran las denuncias ciudadanas que se enderezan en su contra de que sus integrantes, o al menos sus coordinaciones, terminan (o comienzan) siendo empleadas de las anteriores delegaciones, aun cuando la ley lo prohíbe expresamente" (p.18).

En este proceso los vecinos preguntaban ¿De qué trataban los proyectos?, una de nosotras estaba participando como responsable de mesa y desconocía de que trataban los proyectos, sólo se les indicaba que vieran el cartel guía de proyectos que el IEDF proporcionaba. Cabe resaltar que este cartel sólo tenía el número y nombre del proyecto. También se observó que muchos iban con la especificación de votar por un proyecto y fórmula del comité, porque entre ellos hacían comentarios de que tenían que votar por determinada planilla.

En retrospectiva, los aspectos expuestos anteriormente nos permiten tener un mapa de la participación ciudadana integrado por la acción de los actores, el marco institucional en el que se desenvuelven, aunado a las interrelaciones informales entre grupos y autoridades. El mapa nos lleva a caracterizar estas etapas de los procesos de PP como de "manipulación y terapia" con base en la escalera de la participación de Sherry Arnstein (2019). Estos dos peldaños describen niveles de "No participación que algunos han ideado para sustituir la participación genuina. Su verdadero objetivo es no permitir que la gente participe sino los que tiene el poder "influyan" en las decisiones de los participantes". (Arnstein, 2019, p. 25). Esta no participación es un claro ejemplo del nivel de intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el PP. En ésta influyen factores como la opacidad, el clientelismo, los arreglos previos de grupos de interés local lo que genera consultas manipuladas por grupos específicos en donde formalmente se establece que fueron procesos democráticos, pero en la que no hay una suficiente deliberación ni procedimientos claros y consensuados en la toma de decisiones, de tal manera que

“el ciudadano puede oír y ser oído, pero no tiene el poder de asegurar que sus puntos de vista sean tomados en cuenta por el poder. En ese sentido, no se tiene incidencia para modificar el *statu quo*.” (Patiño, 2020, p.47)

Al comparar la cantidad de opiniones emitidas en cada consulta con la lista nominal, observamos que la participación fue baja, pero cuando coinciden en la jornada consultiva la elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos y la Consulta Ciudadana aumenta el nivel de participación. Esto nos indica que los ciudadanos están más acostumbrados en participar para la elección de dichos órganos de representación ciudadana que del PP. Como lo ejemplifica Escamilla (2019) durante el periodo del 2010 al 2017 el nivel de participación en la Ciudad de México mostraba:

> “índices bajos de participación ciudadana (aproximadamente 5%), y que únicamente en dos de las ocho consultas (2010-2017) se han registrado niveles relativamente altos: en 2013, la afluencia fue de 11.96%, y en 2016 acudieron a emitir su opinión el 10.9% de los ciudadanos, lo que puede deberse a que en dichos años se celebraron elecciones concurrentes para elegir a los integrantes tanto de los Consejos Ciudadanos como de los Consejos de Pueblos, lo que a su vez pudo propiciar un mayor interés ciudadano por involucrarse en estos procesos” (p.188).

Participar en este proceso concurrente se convirtió en un espacio de disputa para los grupos vecinales u organizaciones vinculadas con el PRD o con el gobierno delegacional y de esta manera mantener el control sobre la toma de decisiones del presupuesto participativo disfrazando la representación de los intereses colectivos de los habitantes, también se utiliza a su favor para la negociación de espacios dentro del gobierno y el control territorial reforzando sus redes clientelares a través de la elección de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.

Otro ejemplo que nos ayudara a comparar los resultados de este proceso del PP es el estudio Estadística de resultados de la Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2016 y la consulta sobre presupuesto participativo 2017 Tomo I (2017) donde se muestra una disminución de 112 321 opiniones entre la consulta ciudadana de 2014 y la de 2017 (p.10). Muestra que cuando solo es la consulta sobre Presupuesto Participativo los que tienen el poder les resulta más fácil manipular que proyecto debe ganar recurriendo al acarreo de gente no como una decisión donde el ciudadano muestre interés más bien, la gente acude por un

apoyo económico llámese despensa, programas como becas, tinacos, calentadores solares entre otros. En conclusión “la participación ha seguido dominada por el aparato corporativo y clientelar. El resultado ha sido el fortalecimiento de liderazgos en la gestión de demandas populares, quedando a deber en la formación de ciudadanía” (Patiño, 2020, p.65).

4.3.6. Validación de resultados

El IEDF a través de sus 33 Direcciones Distritales validaba los resultados emitidos y daba a conocer los proyectos que habían sido seleccionados por los ciudadanos. Ahora bien, sobre el resultado obtenido en la consulta ciudadana examinaremos algunos elementos como dónde se aplican los recursos y el papel que tiene la delegación en la ejecución. Para este análisis nos apoyaremos en lo que señala Karla Valverde Viesca:

1) **Impacto que tiene en el desarrollo social y los rubros en los cuales podrían intervenir los ciudadanos.** En el PP tiene un bajo impacto en el desarrollo social de la comunidad, considerando que los rubros a los cuales se dirige se limitan a cuestiones muy básicas, concentrándose en obra pública, sin intervenir en la toma de decisiones en cuanto a la distribución de los programas sociales.

Tal es el caso del ejercicio del presupuesto participativo en el pueblo originario de San Antonio Tecómitl “que consistió en la remodelación de la plaza cívica La Corregidora. Esta plaza es símbolo de identidad para el pueblo originario, y por ello se le dio prioridad para el ejercicio del presupuesto participativo” (Vázquez y Marquina, 2017, p.105).

Maldonado (2019) “también señala que obras y servicios son el tipo del proyecto más solicitado. La segunda, tercera y cuarta prioridad la determinan: infraestructura urbana, prevención del delito y equipamiento. El rubro de actividades recreativas y culturales surge en 2014 cuyo porcentaje se incrementó ligeramente en 2015” (p.54). En el Cuadro 1 se observa el incremento.

Cuadro 1
Tipo de proyectos puestos a votación

Rubro general	2011	2012	2013	2014	2015
	113.9	18.7	18.0	14.1	18.3
Equipamiento Infraestructura urbana	15.3	10.1	12.7	14.5	15.7
Obras y servicios	44.0	48.0	43.2	37.4	41.6
Prevención del delito	27.0	23.2	26.1	28.4	17.7
Promueven					
Recreación Total, proyectos	0.0	0.0	0.0	5.6	6.8
votados	6330	4656	4685	6059	5292

Fuente: Tomado de Maldonado; 2019, p.54

En este sentido en la Imagen 1, observamos que la mayoría de los ciudadanos en la delegación Coyoacán los proyectos ganadores fueron a aquellos pertenecientes a obra pública. Como podemos ver la mayoría de los proyectos ganadores fueron poda y tala de árboles, pintura en exteriores, reparación de banquetas. Es decir, los rubros de intervención estuvieron limitados a cuestiones básicas, que como ya lo habíamos mencionado, eran materia de trabajo explicita de las delegaciones.

Imagen 1

Listado de Proyectos Ganadores



FUENTE: IECM Lista de proyectos ganadores 2019 https://www.iecm.mx/www/sites/yodecidocdmx/2019/listadeproyectos/rubros/obras.html

Estas tienen entre sus funciones muchas de las actividades que fueron consideradas en los proyectos del PP y a las cuales se les asigna un presupuesto específico, sea en la delegación Coyoacán o en las otras 15 delegaciones. La posibilidad de implementar propuestas que impacten el entorno urbano o promuevan la cohesión social, el mejoramiento del medio ambiente, etc. quedan marginadas a partir del control delegacional y partidario del proceso de PP.

2) **Ámbito en el que se aplican los recursos**. En tanto su aplicación se circunscribe a la colonia, el recurso público se fragmenta y no puede solventar proyectos más ambiciosos. Por ejemplo, en la colonia Vistas del Maurel del Distrito XXXII se llevó a cabo el proyecto de construcción del salón de usos múltiples dentro de la Unidad habitacional, este proyecto ha sido un éxito

debido a la organización de los habitantes de esta Unidad habitacional porque no sólo utilizaron el presupuesto participativo también se apoyaron de otros programas para la construcción de este salón ya que con una sola partida de una Presupuesto Participativo no se podría haber concluido la obra.

Escamilla y López (2021), exponen una serie de ideas para que las iniciativas y la consulta puedan provenir desde abajo, es decir, “propiciar un mayor empoderamiento ciudadano, además de que el instrumento funcionaría como un mecanismo de control desde la sociedad y de autorregulación del proceso” (p.92). En este sentido el caso de la Unidad habitacional Vistas del Maurel se puede clasificar como un arreglo institucional mediano donde “la ciudadanía tiene un rol más activo e interactúa con las instituciones gubernamentales; tiende a aplicarse tanto a nivel barrial y territorial con base en una regulación en donde se establece la cantidad de recursos públicos destinados (entre el 20 y el 80 por ciento).” (p.92) en este caso tenemos como resultado un nivel de empoderamiento ciudadano donde se “expresa en la construcción o definición de agendas de gobierno a través de la decisión, control, gestión, ejecución e información. Forma así, nuevos arreglos institucionales” (Maldonado, 2019, p.20).

Otro caso en donde la ciudadanía tuvo un rol más activo fue en la Unidad habitacional (UH) Ce Cualli Ohtli, Iztapalapa. Almaraz y Marquina (2017) señala que los factores que influyeron en los resultados de la participación ciudadana respecto el presupuesto participativo fue la trayectoria de organización social y comunitaria previa con la cuentan los habitantes de la UH, basada en los principios de solidaridad, corresponsabilidad y respecto. El otro, la educación cívica que han que han ido construyendo los ciudadanos de Ce Cualli Ohtli mediante los cursos de capacitación del IEDF y la réplica que de ellos han hecho los miembros del comité ciudadano hacia el resto de los vecinos.

Por lo que podemos decir que tanto en el caso de la Unidad Habitacional Vistas del Maurel como la Unidad Habitacional Ce Cualli Ohtli los resultados del presupuesto participativo dependieron en gran medida de los antecedentes

de organización social y comunitaria que les facilitó una mejor transición hacia la participación ciudadana que buscaba fortalecer las capacidades técnicas y conceptuales de los ciudadanos interesados y en ambos casos observamos que se mejora la capacidad de diálogo entre gobierno y ciudadanía "para deliberar y tomar acuerdos, establecer prioridades y diseñar estrategias para negociar, con las autoridades y entre ellos, con el fin de atender sus necesidades" (Almaraz y Marquina, 2017, p.123). También mediante prácticas de participación comunitaria aprendieron a gestionar y trabajar proyectos colectivos con las Delegaciones de Coyoacán e Iztapalapa; y del gobierno de la Ciudad de México para atender necesidades propias de cada Unidad Habitacional Pues como señala Almaraz y Marquina (2005), "la ciudadanía se ejerce por derecho propio mientras que la participación ciudadana hace referencia al ejercicio de los derechos ciudadanos de manera colectiva para incidir en asuntos públicos"(p.124).Lo cual contribuye a la gobernabilidad y legitimidad de la ciudadanía.

3) ***El nivel de gobierno que lo ejecuta*.** Al ser las Delegaciones Políticas las ejecutoras del PP, este mecanismo conserva estructuras centralistas en términos administrativos y financieros. En este caso la delegación de Coyoacán su estructura y funcionamiento era centralista en términos administrativos y financieros. Sus funciones consistían "en difundir las consultas, dictaminar, evaluar la viabilidad de los proyectos presentados por los ciudadanos, así como elaborar los programas operativos y los anteproyectos en donde se incluyen los recursos que serán destinados a la organización del proceso; también presenta informes relacionados con el avance y el cumplimiento de los programas que fueron seleccionados". (Art.84 de la LPCDF). En Coyoacán vemos que la delegación es juez y parte. Tiene tareas específicas marcadas por la ley y, al mismo tiempo, hay áreas o instancias que realizan trabajo político indirecto, en algunos casos, abiertamente partidista por lo que genera que los proyectos se pinten del color del partido en el poder. Pero no sólo eso, las redes de intereses y las relaciones de intercambio entre grupos, intermediarios y representantes de las

delegaciones inducen a ejercicios presupuestales poco claros. En la revisión de algunos proyectos nos dimos cuenta de la falta de controles y transparencia en el uso de los recursos públicos, los cuales coinciden con otras alcaldías como en Álvaro Obregón donde se denuncian proyectos irregulares:

> "uno de los casos más preocupantes fue la compra a sobreprecio de videocámaras de vigilancia por 42 mil pesos para al menos 60 colonias de Álvaro Obregón en el ejercicio del presupuesto participativo 2020 y 2021…
> Las numerosas anomalías se han denunciado en la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México, el Tribunal Electoral, el Tribunal de Justicia Administrativa y a la Comisión de Participación Ciudadana en el Congreso capitalino.
> La administración de la alcaldesa Lía Limón, no es transparente respecto al presupuesto pues indicó "no ha habido información ni respuesta por parte del órgano interno de control de la alcaldía, ni de su dirección general de administración, la dirección de participación ciudadana y la misma titular de la alcaldía". (Guerrero, 2022, párrafo 2 y 5).

Otros casos son:

> "Vecinos de la capital del país acudieron a los tribunales para dar batalla por los Proyectos del Presupuesto Participativo 2022 pues con los recursos ciudadanos se ha priorizado cubrir obligaciones de las alcaldías, mientras se han desechado proyectos innovadores". (Navarrete, 2022, párrafo 1).

En la práctica, esta situación demerita ante la ciudadanía el PP y disminuye su legitimidad. Aleja la posibilidad de apropiación del mecanismo por sectores importantes de la ciudadanía.

4.3.7. Entrega de resultados a las autoridades en materia de Presupuesto Participativo

Con base en las funciones establecidas en los artículos 201 al 204 de la Ley de Participación Ciudadana del DF, en dichos artículos se señalan la obligaciones y responsabilidades que tiene cada una de las autoridades que intervienen en el proceso de ejecución, en este sentido concluimos que "la responsabilidad recae principalmente en la figura de los Jefes Delegaciones en tanto que los obliga a contemplar en sus programas operativos y planes anuales de presupuesto, los resultados de las consultas para que sean realizados los proyectos seleccionados por la ciudadanía"(Ley de Participación Ciudadana,2019, artículos 201-204). El IEDF entregaba las constancias y los expedientes de validación de los resultados al Jefe de Gobierno, a la Asamblea Legislativa, a los Jefes Delegacionales y a los Consejos Ciudadanos.

Se difundían los resultados de la consulta y se incorporaban los proyectos seleccionados al anteproyecto de presupuesto de egresos de cada delegación política para su aprobación en la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Además de tener a su cargo la ejecución de los proyectos las delegaciones tenían que difundir:

> "informes trimestrales sobre los avances respectivos ante la Asamblea Legislativa y los ciudadanos. Posteriormente, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aprueba y toma en cuenta los resultados de la consulta en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Además, ante dicha instancia, los ciudadanos podrán quejarse sobre el ejercicio y aplicación de los recursos del PP en la Comisiones de Participación Ciudadana y la de Presupuesto y Cuenta Pública. Finalmente, el Jefe de Gobierno, se limita a incorporar al proyecto de presupuesto que envía a la Asamblea Legislativa, los proyectos ganadores en las consultas" (Valverde, 2013, pp.119-120).

En el caso de la delegación de Coyoacán la ejecución y supervisión de estas acciones de gobierno no contemplan la participación de los vecinos de Coyoacán. Como resultado del análisis de nuestras experiencias en esta etapa, se identificaron los siguientes puntos:

1) Proyectos ganadores con una representación ciudadana "acarreada" según vecinos inconformes con los resultados; los ciudadanos son manipulados a través de sus necesidades para elegir determinados proyectos los cuales benefician ciertos grupos vecinales u organizaciones vinculadas con el partido en el poder o con el gobierno delegacional. La participación ciudadana es controlada, limitada o inexistente, así pues, el proceso participativo es solamente para legitimar las decisiones de los grupos antes mencionados. Los proyectos ganadores pertenecientes a intermediarios y grupos vinculados a partidos políticos tendieron a fortalecer sus espacios de poder local.

   Luis H. Hipólito (2020) apunta con mucha precisión que ciertos actores promueven la participación ciudadana a través de mecanismos formales con el fin de legitimar su poder, pero sin tener interés por modificar las formas de participar ni preocuparse por los problemas centrales de las comunidades. Así lo plantea: la participación "la practican los actores con poder; es promover o impulsar prácticas participativas para

que sus posiciones, objetivos e intereses salgan fortalecidos, pero sin estar muy interesados en los cambios. Asimismo, se busca que sus acciones sean legales y lícitas, para obtener obediencia de los participantes sin necesidad de recurrir a la imposición (violencia)" (Patiño, 2020, p.106). 2) Los ciudadanos, aunque le den seguimiento al proyecto ganador no pueden intervenir de manera directa en el proceso de ejecución y vigilancia del proyecto en ocasiones la delegación cambiaba el proyecto ganador en la consulta por una propuesta que la misma delegación imponía. 3) No existe una instancia ciudadana, donde los vecinos puedan participar en la regulación y vigilancia en la ejecución de los proyectos en la delegación.

Por lo que consideramos que los puntos antes señalados en el proceso de la consulta sobre el presupuesto participativo se encuentran en un nivel de "tokenismo", terminó planteado por Arnstein y expuesto en el capítulo 1, que describe la participación simbólica en un proceso y que consiste en hacer concesiones superficiales a quienes intervienen tratando de dar una percepción de que la gente interviene en las decisiones. En términos de esta autora quiere decir que "los que tienen poder permiten que los ciudadanos sean escuchados y tengan voz, pero bajo estas condiciones carecen del poder para asegurar que sus puntos de vista sean escuchados por los gobernantes. Cuando la participación se restringe a estos niveles no hay seguimiento y por lo tanto no hay seguridad de cambiar el statu quo" (Arnstein, 2019, p. 25).

Sin duda, lo que se observa en las diversas etapas analizadas del PP, es que los resultados de esta política pública están lejos de llegar a nivel en donde "esta experiencia participativa sea un proceso integral educativo, de conocimiento que promueva cambios y transformaciones en el ámbito local urbano, con la finalidad de construir un nuevo entorno urbano, encaminado a terminar con las desigualdades urbanas que producen la diferenciación socio espacial (separación entre barrios pobres y zonas residenciales para ricos)" (Patiño, 2020, p. 107).

4.4. El nuevo Presupuesto Participativo: ¿continuidad o cambio?

A lo largo de este proceso, es necesario destacar las modificaciones que tiene actualmente la Ley de Participación en la Ciudad de México estas se dieron principalmente con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México el 5 de febrero del 2017, el Congreso de la Ciudad promulgó el 12 de agosto de 2019, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. La siguiente imagen muestra la infografía que destaca los principales cambios:

Imagen 2

Nueva Ley de Participación Ciudadana



FUENTE: IECM https://www.iecm.mx/nueva-ley-de-participacion-ciudadana/

Estos cambios a las leyes pretenden incentivar la Participación Ciudadana y regular la actuación de los distintos actores políticos y sociales. Además de precisar una descentralización administrativa, política y la gestión pública que permita un nuevo proceso de democratización, particularmente en asuntos relacionados con la agenda pública local para dar credibilidad y legalidad a las instituciones.

En ese sentido, estamos hablando de disposiciones formales que instruyen como deben funcionar las cosas (él debe ser); sin embargo, en la práctica lo informal es lo que predomina en los procesos, pues aún hay insuficiencias y ausencias en las leyes y en la aplicación de las mismas. Los cambios más importantes con respecto a la anterior ley y los marcos normativos del Presupuesto Participativo se presentan en la Constitución de la CDMX en el artículo 59 y en la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México, publicada el 20 de diciembre de 2019 (en adelante, la Ley de Pueblos y Comunidades), especifican los derechos de pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes que tienen el carácter de sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. Además en el mismo artículo apartado L numeral 3 y en el artículo 9 numeral 1 de la Ley de Pueblos y Comunidades que establece tener un Sistema de Registro y Documentación de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México, donde se reconozcan los pueblos originarios de esta ciudad, en la práctica esto no se ha concluido, pues desde hace 12 años para el actual Congreso de la CDMX persiste esta "tarea pendiente que es la revisión de la determinación legal y el catálogo de pueblos para futuros eventos comiciales" (Alacio; 2019, p.141).

Actualmente las instancias encargadas tienen datos distintos en este tema, por ejemplo, en la Secretaría de Pueblos y Barrios y Comunidades Indígenas (SEPI) reconoce 139 pueblos y 58 barrios y el Instituto Electoral de la CDMX (IECM) reconoce solo 48 pueblos en su catálogo de colonias y pueblos originarios 2010, por lo cual ambas instancias siguen trabajando en homogenizar la información para saber cuántos son los pueblos de esta ciudad.

Otro cambio es la delimitación de las demarcaciones territoriales de los Pueblos y Barrios ya que en la Ley de Participación Ciudadana del 2010 se pretende:

> "Impulsar la participación de la ciudadanía en los espacios de interés público, desde la forma operativa de los diseños geográfico electorales, este impulso se extravía operativamente, provoca confusiones tan básicas como en la identificación del territorio geográfico en el cual se votará, y se elegirán a los representantes vecinales, en territorios que suelen modificarse constantemente entre uno y otro proceso electoral". (Alacio, 2019, p. 217)

Actualmente no se ha llevado a cabo “la delimitación del espacio geográfico con las personas representantes del respectivo pueblo o barrio, la alcaldía, la Secretaria del Medio Ambiente (SEDEMA), la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Secretaria de Pueblos y Barrios y Comunidades Indígenas (SEPI), el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP)” (Art.9 núm. 4 de la Ley de Pueblos y Comunidades).

Ambos casos podemos observar que existen huecos en las leyes, los cuales han sido aprovechados y resueltos de manera informal a favor de los intereses políticos para legitimar las acciones del gobierno. Como puede verse en el siguiente caso: Una de nosotras se encuentra trabajando en la SEPI, le asignaron trabajar el Pueblo de Santiago Tulyehualco el cual forma parte de los 48 pueblos originarios que conforman el Marco Geográfico de Participación Ciudadana de la Ciudad de México vigente. Al platicar con las autoridades tradicionales representativas del pueblo, mencionan que el presupuesto participativo de dos años, apenas lo están ejecutando y no eligieron a su consejo del pueblo ahora COPACO, porque no se ha definido el marco geográfico, el registro y documentación de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, lo cual se atrasó por la pandemia.

Las instituciones deben respetar “sus sistemas normativos, reglas y/o formas de organización internas, procedimientos y prácticas tradicionales (usos y costumbres), no sean susceptibles de afectar derechos humanos, ni implique algún tipo de discriminación hacia la mujer, o cualquier grupo de atención prioritaria” (CPCDMX, Articulo 59). Y ellos determinen los proyectos para mejorar su comunidad. Por otro lado, el proyecto que ellos eligieron en asamblea fue repavimentación y la alcaldía de Xochimilco se los cambio a la hora de ejecutar el proyecto por luminarias, como siempre la alcaldía hace lo que quiere. El pueblo y ellos se encuentran muy molestos y desconfiados ya que vulneraron sus derechos conforme lo estipula la Constitución de la CDMX, la Ley de Pueblos y Comunidades y la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX.

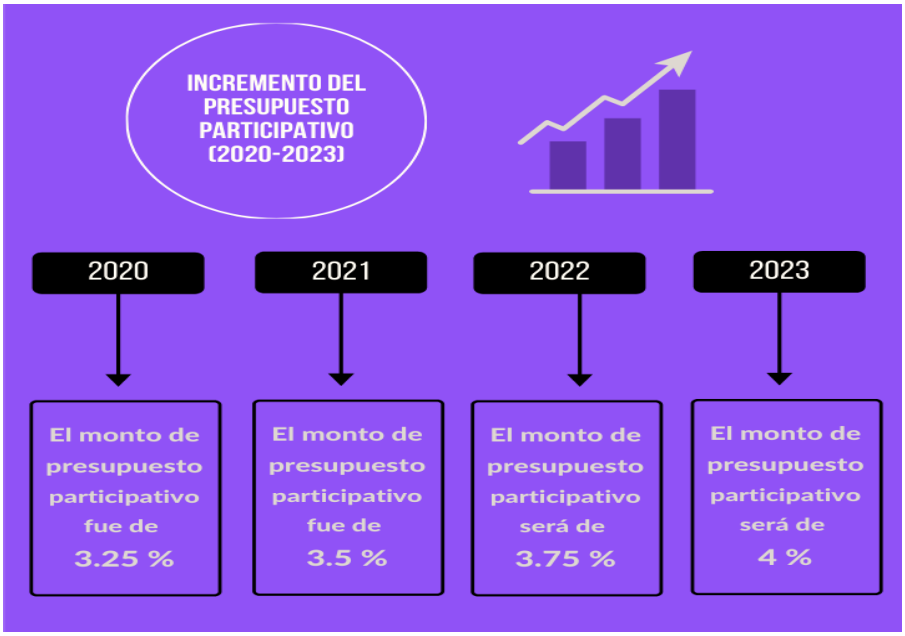
“La mayoría de estos procesos no han sido reconocidos institucionalmente y no han tenido una incidencia clara en la toma de decisiones ni en la formación de

ciudadanía" (Patiño, 2020, p.165). El siguiente cambio es el **Incremento en el porcentaje del Presupuesto Participativo:** En cuanto a la distribución del recurso, el porcentaje que se destinaba de acuerdo con la LPCDF hasta 2019, era del 3%, de los recursos anuales que recibían las autoridades de las entonces delegaciones políticas, y se dividía entre el número de colonias o pueblos originarios que hay en cada una de ellas. El siguiente cuadro presenta como se va a incrementar de manera anual el monto del Presupuesto Participativo. Actualmente, la LPCCDMX

> "aumento el porcentaje y este se ha ido incrementando de manera gradual 0.25% cada año hasta llegar al 4%. Ahora bien, con el aumento del 4% se maneja un criterio distinto: el 50 % se distribuye de manera proporcional entre los pueblos, colonias y barrios de la CDMX. Y el otro 50% con base en indicadores tales como los índices de pobreza, marginación, inseguridad, población y condición de los pueblos originarios o rurales" (Art.18 de la LPCCM).

En el siguiente cuadro se observa lo mencionado:

Cuadro 2
Incremento del Presupuesto Participativo (2020-2023)

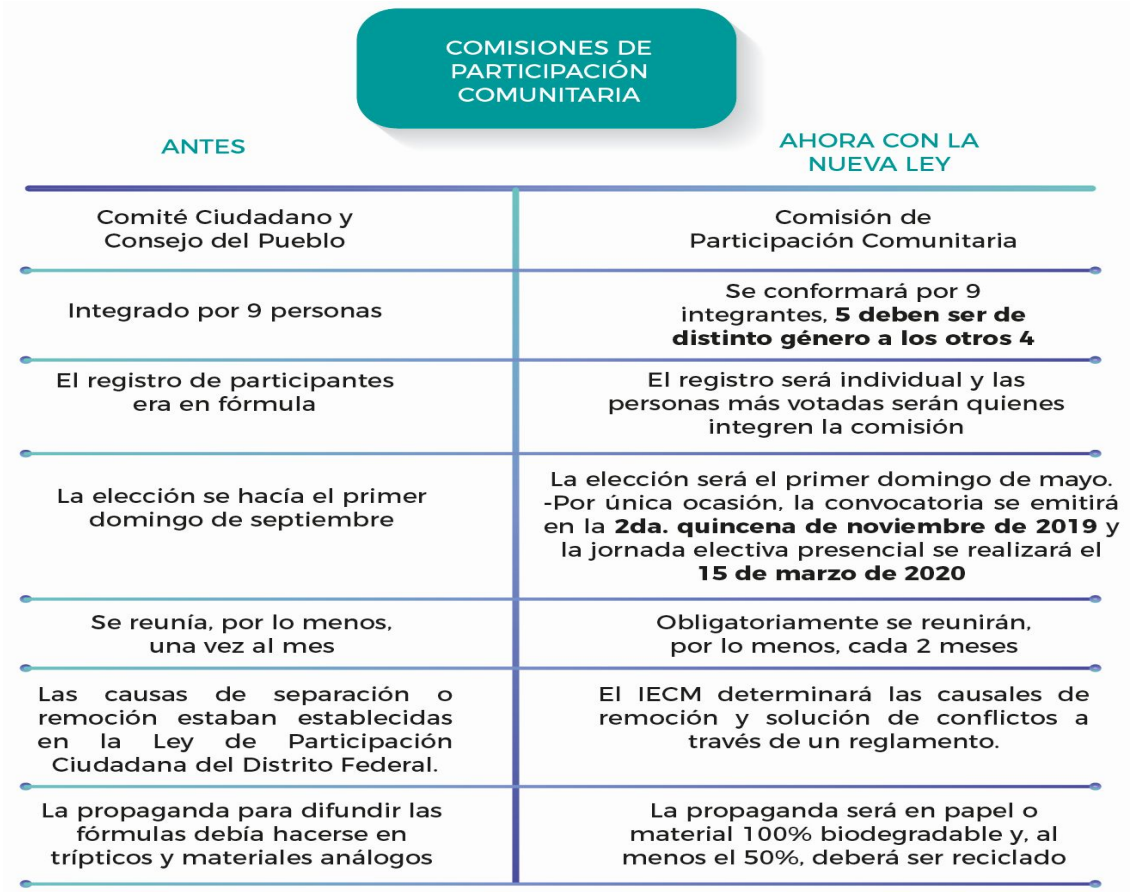


FUENTE: IECM https://capacitacion-depcyc.iecm.mx/

En cuanto a sus órganos de representación ciudadana, en 1998 se publica la segunda ley de Participación Ciudadana y se crean los Comités Vecinales

después en 2004 se reforma la Ley de participación en la cual surge la figura de Comités Ciudadanos y se crean los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Dentro de las innovaciones que trajo consigo la reforma de 2010 a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, está la incorporación de figuras de Representación Vecinal conocidas como Comité Vecinal pasan a ser Comité Ciudadano (CC) en las colonias, Unidades Habitacionales y barrios; y Consejo de Pueblo (CP) en Pueblos Originarios del Distrito Federal, con el fin de incorporar dentro de este órgano ciudadano a las autoridades tradicionales, respetando su forma de organización como legado histórico y preservando su identidad.

Cuadro 3
Comisiones de Participación Comunitaria



Fuente: IECM ***https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comisionesdeparticipación comunitaria***

Y de esta manera los órganos de representación ciudadana quedaron establecidos con mayor precisión, así como sus funciones y la forma de elección e

integración de los mismos. Hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México del 2019, se implementa una nueva figura llamada Comisión de Participación Comunitaria (COPACO), la cual sustituye a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. El cuadro 3 hace referencia a los cambios que tuvo la ley de Participación Ciudadana con los Órganos de Representación Ciudadana. Estas modificaciones a los lineamientos legales propiciaron que los Órganos de Representación Comunitaria y los ciudadanos adquieran diversas atribuciones en la toma de decisiones, brindándoles información, consultarlos e incentivando su involucramiento en el control y evaluación de las acciones de gobierno. Por ejemplo, los pueblos originarios a través del Consejo del Pueblo, se les dota autonomía en la forma de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres. Pero en la práctica informal esto no se ha llevado a cabo "porque se rigen de acuerdo con las convenciones existentes en el pueblo y tienen un arraigo de carácter informal, es decir, prácticas que no necesariamente se encuentran codificadas ni sujetas a las normas y leyes administrativas, civiles o penales que rigen las relaciones sociales en un territorio determinado" (Marquina, 2017, p.96).

En este caso consideramos que, en los lineamientos de los Órganos de Representación Ciudadana, no existe un proceso adecuado para que los pueblos originarios puedan ejercen su participación ya que tienen ciertas particularidades en su organización y dinámica participativa que suelen diferenciarse de lo que sucede en otros tipos de poblamiento o localidades. Los actores y estructuras tradicionales pueden entrar en conflicto con otros grupos de ciudadanos que no estén adscritos a ellas y la disputa puede generar obstáculos y tensiones en los procesos del PP. Está parte queda pendiente por documentarse y analizarse pues es un proceso que apenas se pondrá en marcha. Incluso, no se han renovado los órganos de Representación Ciudadana desde el año 2020 al 2022 y de igual manera, la Consulta sobre el Presupuesto Participativo lleva dos años sin poderse realizar. En este punto podemos ver que se está violando con lo establecido en la LPCCDMX:

> "El IECM emitirá la Convocatoria para la Consulta Ciudadana de Presupuesto Participativo la primera quincena de enero de cada año, excepto cuando haya

> proceso electoral en la Ciudad de México. Cuando la Consulta coincida con la elección de las comisiones de participación comunitaria, se emitirá una sola convocatoria que incluya ambos instrumentos de participación". (Artículos 120 y 129).

De igual forma, los Comités que representan a los ciudadanos de una colonia, en realidad encarnan intereses de grupos particulares. En este sentido coincidimos con Tejera porque "los integrantes de una organización son, en sentido estricto, ciudadanos como cualquier otro; pero en su desempeño en los CC corresponde más a su papel de líderes o representantes de una organización corporativa que de habitantes de sus colonias" (Tejera, 2015, p.79).

4.4.1 El nuevo Presupuesto Participativo

Con respecto al Presupuesto Participativo podemos establecer que se distingue en esta nueva Ley como:

> "un mecanismo para que los ciudadanos definan el uso de recursos asignados por el Gobierno de la Ciudad en la mejora de su colonia, barrio o pueblo originario mediante obras, servicios, equipamiento o infraestructura urbana… la mitad del cual se divide entre todas las unidades territoriales y la otra mitad se asigna con criterios de pobreza, incidencia delictiva, pueblo originario, pueblo rural población residente y población flotante" (Gaceta, 2019, arts.116-118).

Su objetivo es:

> "[…] la profundización democrática por lo que los proyectos son votados y sus recursos pueden ser aplicados en proyectos de obras y servicios básicos, infraestructura urbana, equipamiento, actividades de tipo recreativo, deportivo o cultural por lo que esas erogaciones invariablemente se realizarán para las mejoras de la comunidad y de ninguna forma podrán suplir o subsanar las obligaciones que las Alcaldías como actividad sustantiva deban realizar. Sus etapas son: Convocatoria, asamblea de diagnóstico, registro de proyectos, validación técnica, consulta, asambleas informativas, ejecución, asambleas de evaluación y rendición de cuentas" (Gaceta, 2019, arts.117- 120).

Como podemos observar en la tabla 11 se modificaron las autoridades para participar en materia del presupuesto participativo; las cuales tienen como objetivo garantizar, atender, consultar, incluir, proteger y respetar este instrumento de Democracia Participativa. También se han incluido nuevas instancias de gobierno con el objetivo de hacer una redistribución del poder, pues antes la delegación

(alcaldía) era juez y parte en todo el proceso del presupuesto participativo, ahora se plantea que cada instancia tenga un papel fundamental en cuanto a las atribuciones y obligaciones específicas que tiene cada instancia dentro de esta política.

Tabla 11
Diferencias en Autoridades en Materia de Presupuesto Participativo en 2011-2022

AUTORIDADES EN MATERIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	
AÑO	
2011-2019	**2020-2022**
Jefe de Gobierno	Jefatura de gobierno
Asamblea Legislativa	Congreso de la Ciudad
Delegación	Alcaldías
ACTORES COADYUVANTES: Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Tribunal Electoral del Distrito Federal	Instituto Electoral de la Ciudad de México
	Tribunal Electoral de la Ciudad de México
	Secretaría de la Contraloría General
	Secretaría de Administración y Finanzas
	Instancias coadyuvantes Comité de Vigilancia y el Comité de Seguimiento
	ACTORES COADYUVANTES: Comité Ejecución y el Comité de Vigilancia

FUENTE: Elaboración propia con información del IEDF (2016) y del IECM 2018

La idea de incluir nuevas instancias de gobierno es que se genere corresponsabilidad entre la ciudadanía y gobierno, para dar una mejor solución a los problemas colectivos dentro de las colonias y pueblos. Tal es el caso de los actores coadyuvantes en la actualidad que cumplen con una función de particular importancia. “El primero es el Comité de Ejecución el cual se constituye por receptores de los recursos financieros y en ser vigilante de su correcta administración. Y en segundo lugar el Comité de Evaluación este se encarga de verificar la aplicación de los recursos y el avance de las obras” (LPCCDMX, 2019, arts.131-132) ambas instancias acompañan los procesos que lleva a cabo la Alcaldía para la contratación, ejecución, recepción de los proyectos ganadores y la responsabilidad de dar aviso de manera formal a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, respecto a las irregularidades detectadas. Con el fin de ampliar la participación de la ciudadanía e involucrarlos en la vigilancia de los recursos para generar mayor confianza en las instituciones.

4.4.2 Etapas y problemáticas del Presupuesto Participativo 2022

Las deficiencias en el diseño institucional con la LPCDF fueron parcialmente resueltas en 2019 con la promulgación de la LPCCDMX, que amplió ciertas facultades de la ciudadanía, trasladó algunas competencias entre instituciones y diseño sus fases secuenciales quedando de la siguiente manera:

4.4.2.1. Emisión de la convocatoria

La convocatoria será emitida por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) para 1, 766 Unidades Territoriales (UT), especificando las fechas y requisitos de todas las etapas del proceso. Para el año 2022 se modifica la Convocatoria de acuerdo a los criterios establecidos en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral local en los expedientes TECDMX-JLDC-007/2022 y Acumulados TECDMX-JLDC-008/2022, TECDMX-JLDC-009/2022 y TECDMX-JLDC010/2022,dirigida a las Autoridades Tradicionales representativas de los 48 Pueblos Originarios de la capital, los cuales corresponden a la población de atención prioritaria y determinarán los proyectos del Presupuesto Participativo 2022, conforme a sus sistemas normativos internos, a través de sus autoridades tradicionales.

En esta etapa se observó un cambio significativo en el proceso de participación ciudadana, pues no se renovaron los Órganos de Representación Ciudadana, excluyendo a los pueblos que contempla el IECM dentro de su Catálogo de las Colonias y Pueblos Originarios del Marco Geográfico de Participación Ciudadana 2016.

Este problema no es nuevo pues como ya se mencionó anteriormente en la fase de convocatoria 2010-2019, “tiene que ver con el diseño del marco jurídico institucional, ya que la división territorial y la organización del catálogo era competencia del Instituto Electoral Local (artículo 203 inciso I de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal)” (Alacio, 2019, p. 36-38). Actualmente es competencia del IECM con apoyo de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI) esta labor. Ambas

instancias, tienen que realizar un sistema de Registro de Pueblos una tarea complicada; coincidimos con Rosa Ynés con respecto al tema:

> "La actualización del catálogo de colonias y pueblos para la elección de Comités Ciudadanos y Consejos del Pueblo es complejo por cinco razones: 1. Involucra el respeto a la legislación vigente, 2. Tensiona intereses políticos y económicos, tal como sucede con territorios que piden fusionarse y cambiar su nomenclatura a pueblo originario con la finalidad de perder un presupuesto participativo, y en contraste ganar un monto económico mayor destinado al rubro de pueblos en los decretos del presupuesto de egresos; 3. Contiene sentimientos de identidad territorial histórica desde tradiciones y prácticas cotidianas; 4. Invita a la gestión con autoridades delegacionales ahora alcaldías; 5. Involucra decisiones jurisdiccionales dictadas por Tribunales en material electoral"(Alacio,2019, pp.42-43).

Otro aspecto que detectamos en este estudio, es que no se tienen criterios homogéneos entre las diversas instancias involucradas, por ejemplo: en la glosa del 2019 de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI), publicó un listado en el cual solo se reconocían 139 pueblos y 58 barrios; mientras el IECM reconoce 48 pueblos y 1, 766 UT. Este es un claro ejemplo de que siguen persistiendo huecos en las normatividades los cuales impiden avanzar a las instituciones en la puesta en marcha de esta política pública del presupuesto participativo.

4.4.2.2. Asamblea de diagnóstico y deliberación

En cada unidad territorial (UT) se llevarán a cabo "las Asambleas Ciudadanas de Diagnóstico y deliberación, que tienen como objetivo hacer un diagnóstico comunitario de las necesidades y problemáticas de la comunidad mediante el debate de las personas que asistan" (Articulo 120 y 121 de LPCCDMX).

Comparándolo con el proceso anterior esta etapa es nueva, pues se amplió la participación y el empoderamiento del ciudadano al establecer reuniones donde los ciudadanos pueden expresar sus necesidades dentro de las colonias y pueblos de la CDMX y de esta manera:

> "La participación ciudadana contribuye al empoderamiento ciudadano a través de la creación de capacidades institucionales que impulsen exponencialmente un ejercicio participativo… La participación del ciudadano en los asuntos públicos no es una concesión. Al contrario, es el resultado de procesos sociales y políticos, de la acción de actores con base en sus necesidades, intereses y aspiraciones". (Maldonado, 2019, pp.60-67).

En este sentido la participación de los ciudadanos genera condiciones para un empoderamiento ciudadano expresado en la construcción o definición de agendas de gobierno a través de la decisión, control, gestión, ejecución e información. Sin embargo, en la práctica se siguen haciendo presentes los grupos vecinales pertenecientes a algún partido político incidiendo en la propuesta de proyectos como donde anteponen sus intereses por mantener el poder que por el bienestar de la comunidad. Consideramos que estas asambleas son un cierto para combatir la apatía, desconfianza, desinterés ya que les permite identificar dentro de su comunidad cuales son las problemáticas prioritarias que deben atenderse, combina distinto saberes y capacidades que promueven la cogestión en la búsqueda de alternativas de solución, posibilita la relación gobierno y ciudadanía constituyendo un espacio bidireccional entre ambas. Permite adecuar de modo dinámico los techos presupuestales esto genera el empoderamiento de los ciudadanos

4.4.2.3 Registro de Proyectos

Toda persona habitante de la UT podrá presentar proyectos de presupuesto participativo de manera presencial o digital ante el Instituto Electoral. Sin embargo, para este año las siguientes unidades territoriales Coyoacán Joyas del Pedregal (Fracc.), Tláhuac El Mirador- Santa Catarina y La Joyita, en Tlalpan Tlalmille; no podrán participar en la Consulta de Presupuesto Participativo 2022, por dos motivos uno fue que no se presentaron proyectos y otro motivo fue no recibieron dictaminación positiva. En este caso observamos que se generó una distorsión desde la etapa de la Asamblea de Diagnóstico y Deliberación porque se supone que por medio de estas reuniones los ciudadanos identifican las problemáticas de sus colonias y pueblos, sin embargo, siguen persistiendo grupos de poder que generan una confrontación entre los ciudadanos con el objetivo de mantener el poder.

4.4.2.4 Validación técnica de los proyectos

El Órgano Dictaminador de cada alcaldía evalúa y analiza los proyectos para determinar su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público. Una vez realizado lo anterior, la selección de los proyectos se remite al Instituto Electoral donde se emitirá un calendario para la dictaminación de los proyectos y será establecido por cada Órgano Dictaminador y publicado en la Plataforma del Instituto Electoral. Como podemos observar en esta etapa con los casos mencionados que no se llevaron a cabo el registro de proyecto antes como ahora se centra en una mala asesoría por parte de la Alcaldía pues sigue persistiendo un vacío legal en el manual operativo ya que no existe personal capacitado y especializado en el tema técnico y operativo para fomentar la capacitación ciudadana que deben tener los ciudadanos, así como "la capacidad de tejer acuerdos entre las alcaldías de la ciudad"(Maldonado, 2019,p.109). Por otro lado, siguen persistiendo las siguientes deficiencias en la dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos que presentan los ciudadanos, como antes se había mencionado. Pues existe un corto plazo:

> "Para la presentación de propuestas en siete áreas: actividades culturales, actividades deportivas, actividades recreativas, equipamiento infraestructura urbana, obras y servicios y prevención del delito. No existe un plazo para presentar propuestas sustitutas cuando las entregadas son rechazadas. Se conoce el monto asignado por colonia, pero es común desconocer el costo de materiales que involucra una propuesta de infraestructura urbana" (Maldonado, 2019, p.79).

4.4.2.5 La Consulta

Los proyectos seleccionados son sometidos a una consulta ciudadana de manera presencial y digital a través de la plataforma del IECM. En los 48 pueblos que tiene registrado el IECM los ciudadanos no podrán participar en la consulta del presupuesto participativo 2022, ya que el destino de los recursos será asignado a la comunidad y se decidirá mediante sistemas normativos internos. En este sentido se está respetando los usos y costumbres como lo establece la Constitución de la CDMX y la propia Ley de Participación Ciudadana, al no existir un catálogo de Pueblos desde 2010, en el año 2020 hasta 2022 no se ha realizado la consulta ni

la elección de Órganos de Concertación Comunitaria (COPACO) en estos pueblos. Caso contrario en las colonias de las donde si llevo a cabo la Consulta pues:

> "Si comparamos la Consulta del 2022 donde opinaron 286 mil 312 vecinas y vecinos, equivalente al 4% del Listado Nominal de Electores. Esta cifra supera en un 19%, la participación "con respecto al ejercicio realizado en 2019, en el que se registraron 238 mil 905 opiniones. Asimismo, en la Consulta para niñas, niños y adolescentes 2022, se recibieron 143 mil 565 participaciones (de manera electrónica 111 mil 398 y en mesas receptoras 32 mil 137)" (IECM,2022, Párrafo 1).

4.4.2.6 Asamblea de Información y Selección:

Posteriormente se convoca a una Asamblea Ciudadana en cada Unidad Territorial a fin de dar a conocer los proyectos ganadores, y se conforman el Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia. Con base en nuestro análisis en la etapa validación de resultados del 2010-2019 se tenía un hueco en el cual se dejaba de lado a los ciudadanos interesados pues solo participaban presentando proyectos y votando en la Consulta. Ahora los cambios realizados en el ámbito jurídico legal en materia de participación y presupuesto participativo han impulsado una mayor participación entre el gobierno y la ciudadanía. En este sentido, se puede llegar a dotar de "capacidades institucionales y ciudadanas para generar nuevos actores que converjan en el empoderamiento ciudadano, a través de derechos y obligaciones. Muestra una interacción continua, individual, colectiva y política entre ciudadanos y gobierno, que es capaz de aportar mayor eficiencia y legitimidad a la acción gubernamental." (Maldonado, 2019, p.90).

4.4.2.7 Ejecución de Proyecto

La puesta en marcha de los proyectos en cada unidad territorial está a cargo de los comités de ejecución y vigilancia. Se realiza en los términos de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y la Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2021 de las Alcaldías de la Ciudad de México, por dichos comités de cada UT.

> "El Comité de Vigilancia es el órgano conformado por ciudadanas y ciudadanos de la unidad territorial responsable de verificar la aplicación del recurso para la ejecución del proyecto ganador, así como el avance y la calidad de la obra, por medio de los informes que le solicite al Comité de Ejecución, este comité es elegido

entre las personas asistentes a la asamblea ciudadana y es el órgano responsable de dar seguimiento al proyecto ganador también recibe, administra y comprueba el recurso económico de su ejercicio antes de terminar el año fiscal correspondiente" (Art. 119, 120, 130, 131, 132 y 133).

Un cambio relevante que observamos en este análisis comparativo, tiene que ver con las atribuciones que antes tenía la Comisión de Vigilancia las cuales eran: Supervisar y dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana, evaluar las actividades y desempeño del comité ciudadano o consejo de pueblo actividad que realizaba en coordinación con el personal del IECM, hacían un levantamiento de una encuesta de opinión cada año en el mes de junio, entre las y los vecinas (os) de la colonia o pueblo para que expresaran su opinión sobre el funcionamiento de los comités ciudadanos y los consejos del pueblo (art 87 de la Ley de Participación Ciudadana del DF). Ahora los ciudadanos tienen una mayor participación a través de los Comités de Evaluación y Vigilancia ya que pueden involucrarse en la vigilancia del presupuesto participativo.

Con la coadyuvancia de estas instancias que vigilan y supervisan el Presupuesto Participativo obliga a rendir cuentas a la Alcaldía y ésta " no podrá destinar el presupuesto participativo a otros fines, salvo que el Congreso local apruebe la modificación a la Ley de Participación Ciudadana, y se acredite que exista algún impedimento para la realización del proyecto o ya se haya llevado a cabo, en su caso" (la Guía Operativa para el Ejercicio de los Recursos del Presupuesto Participativo 2021) pues comparado con la etapa Entrega de resultados a las autoridades en materia de Presupuesto Participativo del 2010 - 2019, la delegación cómo ya se había mencionado cambiaba el proyecto ganador en la consulta por una propuesta que dicha instancia imponía al ciudadano. Ahora se pretende tener un involucramiento mayor de los ciudadanos a través de los Comités de Ejecución y Vigilancia para la vigilancia de los recursos del gasto del presupuesto participativo; en este sentido se pretende homogeneizar la participación entre autoridades y ciudadanos.

4.4.2.8 Asamblea de Evaluación y Rendición de Cuentas

En cada unidad territorial, “se convoca a las asambleas ciudadanas que sean necesarias para dar a conocer los informes del avance y el cumplimiento de los proyectos, así como la ejecución del gasto” (LPCCDMX, 2019: art. 120).

En el siguiente apartado veremos de manera más detallada los retrocesos, pendientes y avances que se ha tenido; así mismo se propondrán sugerencias para mejorar esta política.

4.5 Recomendaciones en el contexto de la nueva Ley del Presupuesto Participativo

A partir de lo que hemos analizado con base en dos vertientes de trabajo, una desde el análisis de información documental y, otra desde el trabajo de campo expuesto en algo cercano a fragmentos de crónicas interdisciplinaria consideramos que el estado actual de Presupuesto Participativo es problemático y complejo. Advertimos que en el diseño y funcionamiento del programa se reflejan problemas en dos esferas: la institucional y la ciudadana. Pese a los esfuerzos de sectores de la sociedad civil y de actores políticos y gubernamentales aún no se logra un modelo adecuado a la realidad sociopolítica de la Ciudad de México. No obstante, hay avances que se deben potenciar y pendientes que atender.

Una de las cuestiones importantes en este sentido es la falta de confianza en las instituciones y el insuficiente involucramiento de los ciudadanos en la resolución de sus necesidades, las condiciones de desigualdad social que se refleja en las formas de acceder al ejercicio del poder, así como la persistencia de una cultura política con rasgos autoritarios y clientelares, como se ha desarrollado en el capítulo 2 podemos mencionar que los avances han sido los siguientes.

4.5.1 Avances

En el año 2004 la Ley de Participación Ciudadana adicionó:

> “Un novedoso instrumento de participación ciudadana: la asamblea ciudadana, entendida como el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario,

así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su unidad territorial" (Marquina, 2017, p. 39).

Debido a que antes las alcaldías y el órgano electoral local jugaban un papel importante en la organización, la difusión y la vigilancia del proceso con la actual Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México se amplió la participación de las comunidades al establecer reuniones en la localidad, además de que se les incluyó en los comités de ejecución y vigilancia. Con la implementación de este instrumento de participación ciudadana se pretende que las y los ciudadanos que participan en los procesos de PP se involucren en la toma de decisiones que afectan su entorno tomando en cuenta que es responsabilidad de todos y no solo de las autoridades. Por lo que podemos señalar que uno de los avances en la nueva Ley fue la incorporación de las asambleas de diagnóstico.

En el año 2010 podemos ver que no existía como tal una asamblea de diagnóstico y solo eran foros informativos, donde se les invitaba a los vecinos y a las personas que habían registrado un proyecto, para que dieran a conocer e hicieran difusión de cuáles eran los proyectos propuestos dentro de su colonia, pueblo o barrio.

Actualmente se llevan a cabo las Asambleas de diagnóstico, las cuales "tienen como objetivo hacer un diagnóstico comunitario de las necesidades y problemáticas de la comunidad mediante el debate de las personas que asistan"(LCPCM,2019, arts.120-121); contarán con el acompañamiento del Instituto Electoral y de personas especialistas en la materia, dentro de estas asambleas antes foros informativos y en el registro de proyectos, se ha visto la presencia de representantes de partidos políticos con el interés de continuar teniendo el control territorial y obstaculizar la participación autónoma de la ciudadanía. Ante tal escenario, Tejera (2015) considera que:

> "Es ahí donde se promocionan los programas sociales y se "invita" a que los beneficiarios asistan a las mencionadas "asambleas ciudadanas" o "audiencias" públicas que se caracterizan por su contenido clientelar y de personalización política; sin embargo, estas prácticas político culturales asociadas a los programas de gobierno que se promueven, propician en realidad la formación de una ciudadanía pasiva y dependiente". (p. 30-31).

Una vez registrados los proyectos ante el IEDF ahora IECM, son analizados para determinar su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera; así como su beneficio para la comunidad, a través de un Órgano Dictaminador conformado por Cinco especialistas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar, provenientes de instituciones académicas, que serán propuestos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Por un lado, hay un cambio significativo con respecto a la injerencia de los dictámenes emitidos que tenía la delegación ahora alcaldía, pues el Órgano Técnico Colegiado contaba con un total de 11 integrantes de los cuales 6 pertenecían directamente a la delegación siendo mayoría dentro de este órgano; y, por otro lado, esto cambio porque ahora son 5 personas y solamente 4 son integrantes de la alcaldía con voz y voto; y otra con voz y sin voto. Esto significa que no, son solamente las personas funcionarias quienes emiten de manera unilateral, el documento donde se valora si, un proyecto cumple o no con las características de viabilidad, sino también está la presencia de cinco especialistas provenientes de instituciones académicas propuestos por el Instituto Electoral con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar este cambio trae consigo un equilibrio en la dictaminación de los proyectos.

Se ha generado un cambio en el proceso de validación de resultados de las opiniones recibidas en Mesa como aquellas recibidas a través del sistema electrónico. Anteriormente en este proceso podían estar presentes, si así lo consideraban, los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos o algún integrante del Consejo Ciudadano de la demarcación territorial como testigo de la validación. Ahora esto ha cambiado y una vez validados los resultados de la consulta por parte del IECM, en cada Unidad Territorial se convoca a una asamblea ciudadana (asamblea de información y selección) para informar a la población cuál fue el proyecto ganador.

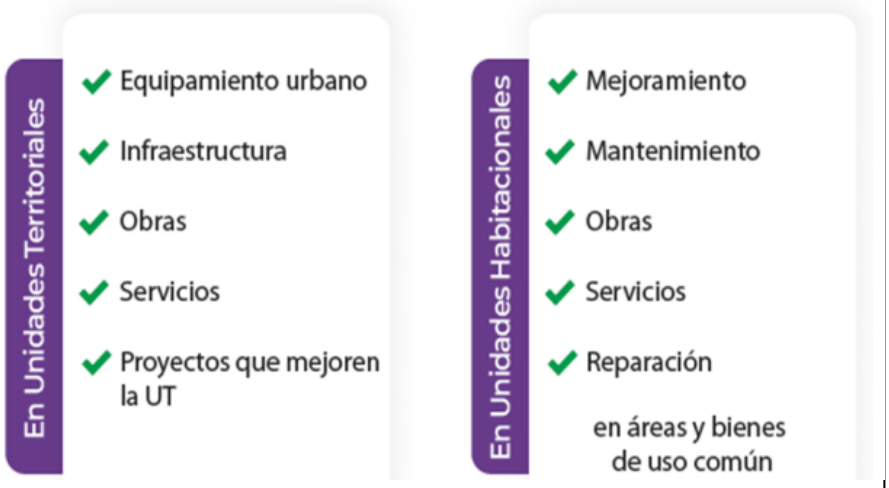
En esta asamblea también se lleva “a cabo la elección del Comité de Ejecución y del Comité de Vigilancia entre las personas asistentes, y se informa sobre el mecanismo y los tiempos de ejecución de los proyectos” (LPCCM, art.130). Reestructurando las obligaciones y atribuciones del Comité de Vigilancia que le

permiten compartir la responsabilidad del desarrollo que debe alcanzar el Presupuesto Participativo con otras instancias de gobierno. Ahora los ciudadanos tienen una mayor participación a través de los Comités de Evaluación y Vigilancia ya que pueden involucrarse en la vigilancia del Presupuesto Participativo y obligan a rendir cuentas a la Alcaldía.

En cuanto a los rubros que se destinan los recursos públicos del presupuesto participativo, han venido cambiando y avanzando con el paso del tiempo. Anteriormente la LPCDF señalaba siete rubros: 1) obras y servicios; 2) equipamiento; 3) infraestructura urbana; 4) prevención del delito; 5) actividades recreativas; 6) actividades deportivas, y 7) actividades culturales (LPCCDMX, 2016, art. 83), mientras que en la actual LPCCDMX se contemplan seis : 1) mejoramiento de espacios públicos; 2) infraestructura urbana; 3) obras y servicios; 4) actividades recreativas;, 5) actividades deportivas, y 6) actividades culturales(LPCCDMX, 2019, art. 117). También es importante señalar que los rubros se dividen unos para Unidades Territoriales y otros para Unidades Habitacionales como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

Rubros en Unidad Territoriales y Habitacionales



FUENTE: https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/historico-de-consultas-ciudadanas-sobre-presupuesto-participativo/

La nueva ley propone generar una mayor participación de los ciudadanos y pretende que la población se informe sobre el proyecto ganador y además se elija al Comité de Ejecución y de Vigilancia porque anteriormente la participación de los ciudadanos era limitada y solo se canalizaba en la consulta para emitir su opinión; hoy se pretende que los ciudadanos tengan un papel más preponderante en las siguientes etapas.

Las asambleas ciudadanas conforman un espacio importante de debate y toma de decisiones, al mismo tiempo, son espacio de convivencia y de diversidad, las cuales han sido impulsadas por la presente legislación.

El presupuesto participativo resulta un avance importante. Es una de las herramientas de democracia directa en la gestión local que se basa en la cogestión y codecisión entre los diferentes ámbitos de gobierno locales y la ciudadanía, así pues, al hablar de Presupuesto Participativo se piensa en la democratización de la gestión pública. En el caso de la convocatoria del 2022 lanzada por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) se aprobó un Acuerdo que modifica la Convocatoria dirigida a las Autoridades Tradicionales representativas de los 48 Pueblos Originarios de la capital para que en cada uno de estos que conforman el Marco Geográfico de Participación Ciudadana de la Ciudad de México vigente, consideren sus sistemas normativos, reglas y/o formas de organización internas, usos y costumbres que no afecten los derechos humanos, ni implique algún tipo de discriminación y determinen los proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y en general cualquier mejora para su comunidad, en los que se ejecutará el Presupuesto Participativo de este año. Cabe señalar que en las 1,766 unidades territoriales si se ejecutó el presupuesto participativo y la elección de COPACO.

4.5.2 Retrocesos

Continua el desplazamiento de los ciudadanos por líderes de partidos políticos, funcionarios públicos y organizaciones civiles lo que se produce una ciudadanía disminuida y poco efectiva para incidir en las decisiones colectivas:

> “El desplazamiento de los ciudadanos por corporaciones, propicia una ciudadanía disminuida para incidir en las en las decisiones gubernamentales. La estructura promovida para formalizar la participación ciudadana ha sido acaparada por ellas de esta forma se reduce el margen de maniobra de quienes buscan incidir en las políticas públicas actuando en la arena de la democracia participativa, existe una estrategia participativa, pero ésta es escasamente ciudadana, en realidad, se ha diseñado para desgastar su potencial participativo en aras de garantizar su control al subsumirlo a las redes político- territoriales de la capital del país” (Tejera, 2015, p. 134).

Esto ha provocado un retroceso en los últimos años en la participación ciudadana, pues en lugar de aumentar ocurrió lo contrario, como podemos observar en la siguiente imagen. Observamos el comparativo de resultados de las Consultas Ciudadanas del año 2011-2018 (véase imagen 3).

Imagen 3

Comparativo de resultados de las Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo.

AÑO DE EJECUCIÓN DEL GASTO	MESAS RECEPTORAS DE OPINIÓN	INTERNET	TOTAL
2011	142,482	No hubo	142,482
2012	144,277	No hubo	144,277
2013	147,737	No hubo	147,737
2014	740,157	137,225	876,706
2015	146,441	36,604	188,764
2016	178,047	98,238	276,285
2017	688,023	58,198	746,221
2018	285,626	4,589	290,215

FUENTEhttps://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/historico-de-consultas-ciudadanas-sobre-presupuesto-participativo/

Estas Consultas se han caracterizado por la baja afluencia en las urnas por parte de la ciudadanía para emitir su opinión, pues la participación en estos años promedia el 4.77 por ciento, tomando como referencia el total de la lista nominal de electores. Únicamente los procesos de consulta ciudadana de 2013 y 2016 han tenido índices de participación superiores al 10 por ciento. En ambos casos, lo que motivó una mayor concurrencia fue que en esos años como ya se había mencionado, hubo elecciones concurrentes, es decir, la consulta y también se

eligieron consejos ciudadanos y consejos de los pueblos, lo que generó un mayor interés ciudadano de involucrarse en el ejercicio. Sin embargo, esta tendencia no se replicó en 2020, cuya participación fue del 5.6 por ciento. En ese año, hubo elecciones tanto para los comités de participación comunitaria como para la consulta del presupuesto participativo, no se registró un interés similar a los procesos de 2013 y 2016 debido al desconocimiento de la población sobre los integrantes y dirigentes de los comités, así como por la emergencia sanitaria derivada del virus Sars-CoV2 (Covid-19). Sin duda, la pandemia trastocó de manera definitiva la vida de la gente. Las prioridades sociales cambiaron y los ejercicios de participación ciudadana quedaron acotados o en pausa hasta que las condiciones de salubridad así lo determinarán.

Ello trajo como resultado la disminución de las actividades de este tipo. Por ejemplo, de 2019 a 2021 en los pueblos originarios de la CDMX no se llevó a cabo la elección de COPACOS y no se ejecutó el presupuesto participativo porque las medidas para evitar la propagación del virus hicieron imposible que se reuniera las personas para cuestiones públicas, además de que no fue considera una actividad esencial.

> “No sólo la baja participación por parte de los ciudadanos ha estado presente en la jornada consultiva, también la participación de representantes de partidos políticos y autoridades gubernamentales que se presentan como vecinos los cuales influyen o entorpecen los resultados de la consulta sobre el presupuesto participativo “estos integrantes no pretenden influir en las decisiones de gobierno con el propósito de mejorar las condiciones de vida de quienes forman una comunidad, sin que ello implique la búsqueda de beneficio personal o ascenso político; por el contrario buscan fortalecerse políticamente mediante relaciones de intermediación y pactos clientelares” (Tejera, 2015,p. 83).

A pesar de que la más reciente legislación amplió las prerrogativas de los habitantes de la ciudad, específicamente en materia de presentación, vigilancia y fiscalización de los proyectos comunitarios persiste a incapacidad ciudadana para involucrarse en las actividades de orden público como es la participación comunitaria, pues en muchos casos los ciudadanos de las unidades territoriales carecen de incentivos para participar en las consultas, debido a los recursos que deben invertir para ello sin obtener a cambio una retribución social o individual inmediata. Como consecuencia se propicia bajos niveles en la asamblea de

información y selección y desinterés en la toma de decisiones colectivas son las prácticas de las burocracias de las demarcaciones territoriales que controlan los procesos en la toma de decisiones.

Una de las principales dificultades a las que se enfrenta el funcionamiento del presupuesto participativo es que, para la eficiente participación de la sociedad civil en las decisiones públicas se requiere no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico y de una adecuada voluntad política de las autoridades, sino, también, de una mejora en las capacidades técnicas del personal municipal y de la burocracia en general.

El marco jurídico que regula el presupuesto participativo en ese momento no hace mención a las sanciones en caso de incumplimiento por parte de las autoridades delegacionales, pues esta situación, en lugar de generar una mayor confianza de los ciudadanos hacia los gobiernos delegacionales y de la Ciudad de México está provocando desconfianza y falta de credibilidad en las acciones de los gobiernos y peor aún entre los propios ciudadanos.

4.5.3 Pendientes

- Una participación ciudadana que pueda contribuir a construir una ciudadanía incluyente. Esta desconfianza se acentúa por las pugnas de los intereses locales que se dan dentro de las alcaldías en torno al destino de los recursos públicos.
- Fortalecer la democracia participativa que es la esencia de los procesos de PP desde el nivel local que permita contribuir de manera efectiva a la ciudadanía mejorar su calidad de vida, desarrollo económico y social de sus comunidades, requiriendo así de una ciudadanía capaz de transformar las relaciones entre autoridades-ciudadanos ejerciendo la ciudadanía en la conformación de los Comités de Ejecución y de Vigilancia. Generando que se pueda dar la transparencia en la gestión pública del gobierno sobre la implementación y ejecución de los proyectos sobre el Presupuesto Participativo.

- Los ciudadanos tomen conciencia que participar en los procesos de PP los vincula con el ejercicio de sus derechos volviéndolos críticos en cuestión de cómo se utilizaran los recursos de presupuesto participativo
- Falta de personal por parte de la alcaldía para poderle brindar asesoría y capacitación al ciudadano para la presentación de su proyecto continuando así con el problema que se presenten proyectos que no resulten viables. Porque, aunque los proyectos son sometidos al dictamen de viabilidad técnica y financiera por parte de la alcaldía en la práctica muchos presentan inconsistencias que les impiden la realización de los proyectos tal y como fueron presentados.
- Una legislación que les permita la participación de los pueblos y barrios que en este momento se está tratado de poder establecer para que puedan ejercer la participación sobre la consulta sobre el presupuesto participativo.
- Lo que estaría pendiente y se propondría incluir en la ley es crear un catálogo más amplio. Para que los Proyectos que puedan realizarse con presupuesto Participativo se amplíen a diversos rubros no solamente a los que establece la ley.
- Si bien se ha avanzado para proteger el uso del Presupuesto Participativo, aún faltan candados pues una interpretación "amplia" de la ley puede llevar a suplir responsabilidades de las alcaldías o que se les de uso electoral,

4.6 Propuestas para ampliar la Participación Ciudadana y mejorar los procesos del Presupuesto Participativo

En general, actores políticos, sociales y gubernamentales buscan que el PP sea un mecanismo de participación ciudadana sostenible, que promueva el desarrollo local y mejore las condiciones de vida de la población de cada alcaldía. Con base en lo expuesto en este trabajo consideramos necesario revisar algunos aspectos tanto de la normatividad como de la operación del PP que hasta ahora reproducen en la práctica obstáculos y limitaciones para la participación ciudadana, el funcionamiento del programa y el éxito de los proyectos. Si bien consideramos que la cultura

política, es decir, las prácticas, conductas, valoraciones y percepciones de los ciudadanos sobre la política y el gobierno es una dimensión importante para entender estos fenómenos en conjunto, nos centramos en proponer cambios en lo que respecta en lo institucional.

- **Actores institucionales**

Ante estas problemáticas, planteamos una redistribución del poder en las reglas de operación y los manuales de la alcaldía y el IECM en cuanto a sus facultades y en el tema de contratación de personal. Nosotras proponemos que el IECM tenga a su cargo la contratación de personal especializado con experiencia, en trabajo comunitario, diseño, planeación participativa para brindar acompañamiento y aportar de manera activa a los proyectos presentados por la ciudadanía. Sugerimos que este personal debe cumplir con el siguiente perfil:

Cuadro 5

Perfil del Personal

Capacitador Técnico	**Capacitador Social**
• Titulado en licenciaturas de Arquitectura o Ingeniería Civil. • Con experiencia en formulación y evaluación de proyectos de obra. • Experiencia en procesos constructivos de obra y materiales de construcción. • Conocimiento y experiencia en trabajo comunitario, diseño participativo. • Conocimientos de los rubros que se manejan para el presupuesto. **Fuente: Elaboración propia**	• Titulados o pasantes en las áreas de Antropología, Sociología, Trabajo Social, Psicología Social, Pedagogía de la Comunicación, Administración o carreras afines. • Conocimiento y experiencia en trabajo comunitario, diseño participativo. • Conocimiento en participación ciudadana, presupuesto participativo y proceso electoral.

Con este personal capacitado, se pretende dar posibles soluciones a diferentes etapas de esta política pública, por ejemplo, con ayuda de los Órganos de representación ciudadana se podría convocar a asambleas informativas o talleres donde la información del Presupuesto Participativo que suele darse es muy

técnica. Ahora en campo se podría capacitar, asesorar y difundir de manera más sencilla y detallada. Lo que se busca es fortalecer las capacidades técnicas y conceptuales de los ciudadanos e impulsar la adquisición de distintas habilidades para visualizar los distintos problemas dentro de su comunidad y puedan proponer soluciones a ellos a través de un anteproyecto y no un proyecto como se maneja. Cabe señalar que el capacitador técnico el IECM si lo contrata, pero nosotras proponemos que estos tengan mayor conocimiento y e injerencia en apoyar a los ciudadanos junto con los capacitadores técnicos. Que sean una dupla para que los ciudadanos adquieran los conocimientos necesarios o resuelvan sus dudas para presentar el anteproyecto que nosotras creemos que se debe realizar primero para después ya presentar el proyecto.

El anteproyecto ayudará a organizar las ideas y delimitar los objetivos; es decir es una versión previa, no definitiva, flexible que puede ser modificada si es necesario, sin que esto signifique una pérdida de tiempo, como ha sucedido en 12 años de la puesta en marcha del PP.

El papel del capacitador técnico es importante porque no se cuenta con esta figura actualmente y ayudaría mucho su conocimiento en la fase del registro y posteriormente en la dictaminación y ejecución del proyecto. Él podría asesorar y proveer la información básica desde el ante proyecto, para que se cumpla con la viabilidad técnica, jurídica y financiera, así como definiera el beneficio comunitario y público que tendría la realización de determinado proyecto.

En este sentido la ciudadanía tendría mayor confianza en participar con las instituciones y obtener proyectos realmente dirigidos a la comunidad o en la etapa de dictaminación una vez que el órgano técnico colegiado llegará a dictaminar como inviable este anteproyecto pudiese corregirse y hacerlo viable o en caso de no ser completamente factible, explicarle al ciudadano porque no procede. De acuerdo con Escamilla 2021 “la iniciativa para la consulta puede venir desde abajo cuyo origen podría proceder de la sociedad propiciando un mayor empoderamiento ciudadano, además de que el instrumento funcionaría como mecanismo de control desde la sociedad y a la “...autorregulación del proceso y ajustando anualmente las reglas del juego” (p.92) de esta manera creemos que el ciudadano se empoderará y

recuperaría la confianza hacia las instituciones propiciando un espacio donde de manera conjunta autoridades y ciudadanía trabajan en formar y fortalecer las capacidades técnicas y conceptuales de los ciudadanos con el fin de defender sus proyectos.

- **Difusión inicial del proceso**

Tanto los capacitadores técnicos y sociales tendrán que salir a territorio no solamente estar en los Distritos para tener un acercamiento con los ciudadanos de a pie para informarles sobre la convocatoria sobre la Consulta del Presupuesto Participativo explicándoles los puntos más importantes que son: ¿Qué es el Presupuesto Participativo?, ¿qué es la consulta sobre Presupuesto Participativo?, ¿cuáles son los rubros para participar?, ¿cómo se ejecuta el presupuesto participativo? etc. Este primer acercamiento permitiría que se haga una difusión enfocada en concientizar a la ciudadanía sobre su importancia y sus alcances, no sólo como posibilidad para resolver algún problema específico en sus comunidades, sino como constructor de una ciudadanía más informada y participativa. Informando a los ciudadanos que están interesando y combatiendo la apatía de otros ciudadanos que renuncian a participar pues desconfían de las instituciones de gobierno. Porque la baja participación ciudadana se debe principalmente a un desconocimiento generalizado del proceso.

La difusión de la información de manera extendida e intensiva puede generar equidad en el acceso inicial al proceso y limitar el control de éste por líderes partidarios, porque si se le informa a la comunidad sobre la convocatoria a través de estos capacitadores estos líderes no podrían manipular sobre las decisiones de los ciudadanos porque ya no tendrían la información de primera mano. Este proceso no sería de inmediato debido a que los capacitadores en primera instancia deben de trabajar con la ciudadanía para lo cual proponemos talleres con el propósito de incentivar el interés de la población en la elaboración, discusión y registro de proyectos con un mayor efecto en su comunidad. Esto permitirá ir eliminando los obstáculos que desde un principio pudimos detectar con las capacidades institucionales que consiste en dar asesoramiento técnico especializado por parte de las autoridades encargadas de dicho proceso para poderle ayudar a los

ciudadanos a que atiendan resuelvan sus necesidades y demandas a través del Presupuesto Participativo.

- **Anteproyecto**

Nosotras sugerimos que antes del registro de proyectos se lleve a cabo la elaboración de los anteproyectos realizando talleres de información entre los ciudadanos de la comunidad. En dichos talleres se pondrá a disposición de los ciudadanos las herramientas para que puedan definir sus intereses. Serían reuniones guiadas por los capacitadores técnicos y sociales que serán los encargados de monitorear y coordinar que los ciudadanos puedan definir y analizar problemas, dialogar para plantear los anteproyectos con equipos multidisciplinarios relacionados con educación, cultura, psicología organizacional y planeación, entre otros rublos.

Los talleres van a promover el intercambio de ideas, la creatividad grupal y la toma de decisiones de un determinado número de personas y un cierto tiempo, donde el ciudadano puede oír, ser escuchado, colaborar y proponer sobre un problema que afecta a la comunidad sin perder su objetivo transformador. Aquí se debe poner énfasis en un aspecto pedagógico, el cual poco se trata en la práctica de quienes hasta ahora han estado en relación con los ciudadanos. Hace falta construir anteproyectos que sean elaborados con base en la participación de los vecinos y que se apropien de ellos colectivamente, situaciones que es de lo más complicado de generar, pero en lo que debe contribuir la esfera institucional. Esto exige trabajar en los aspectos de valores, identificar problemas, procesar propuestas y tratar de evaluar sus alcances.

En relación con los problemas es identificar aquellos que son compartidos entre los ciudadanos que les interesan o preocupan para poder llegar a un consenso que los llevara a construir diagnósticos compartidos que afectan la situación actual de la comunidad y propuestas que se pongan en acción para resolver los problemas y finalmente con la evaluación se puede llegar a cabo el desempeño de las acciones y los resultados obtenidos esto con el objetivo de continuar o reprogramar el camino o para iniciar otro anteproyecto. La exigencia en este sentido es poder desarrollar

una metodología adecuada para poder cambiar la tendencia de conformismo o la compra de voluntades de los ciudadanos porque con este estudio llegamos a la conclusión que una de debilidad y amenaza sobre la consulta sobre el Presupuesto Participativo son las prácticas corporativas y clientelares que son para cubrir las necesidades internas de los partidos que en ese momento tienen el poder.

Para no caer en un taller que solo tenga la finalidad de legitimar a través del control de los participantes se debe plantear a los ciudadanos que el taller no es un juego, sino es una acción política y social, que tiene reglas en todo momento, que implica un compromiso, que al debatir producirá decisiones que se deberán asumir colectivamente. Por todo ello, el proceso inicial tendrá sentido cuando se articula un proceso de análisis, auto diagnóstico, asumiendo decisiones y responsabilidad por parte de los ciudadanos.

Estos talleres implican un momento de investigación y acción de los ciudadanos dónde los expertos (monitores-coordinadores), realizarán funciones de mediadores en los desacuerdos, ayudarán a organizar los resultados impulsando la participación de todos y cada uno de los asistentes. Implica planear tareas para el logro de los objetivos y la aplicación de las decisiones, teniendo en cuenta los grupos participantes para aplicar el tiempo y los recursos necesarios para presentar el anteproyecto. Aquí se podrá definir a que rubros pertenecen los proyectos: 1) actividades culturales, deportivas y recreativas, 2) equipamiento, 3) infraestructura Urbana, 4) obras y Servicios y 5) prevención del delito.

En cuestión de los rubros proponemos que las alcaldías unifiquen los criterios porque al presentar algún proyecto, los representantes de la Alcaldía lo reclasifican según sus criterios (o intereses), clasificación que suele estar alejada de la intensión inicial de los proponentes. Sí está un catálogo unificado, los capacitadores podrán apoyar y resolver dudas durante la realización del anteproyecto cumpliendo con lo que establece la normatividad que es la cooperación del Gobierno de la Ciudad de México, las Alcaldías, capacitando y asesorado en materia de participación ciudadana facilitando espacios para llevar a cabo las reuniones, además, en este momento, las alcaldías brindarán apoyo a los ciudadanos a través del Órgano Técnico Colegiado (OTC).

- **Etapa de planeación**

El establecimiento de criterios mínimos entre integrantes de los comités responsables de la dictaminación y funcionarios de las sedes distritales del Instituto Electoral pueden contribuir a disminuir el número de proyectos rechazados, ya que estos últimos funcionarios son los responsables de orientar a los ciudadanos en la presentación de proyectos. Ello puede evitar, hasta cierto punto, el sentido clientelar de los proyectos al restringir lo que solicitan o tiene como objetivo la distribución de tinacos, calentadores solares, pintura de fachadas de casas etc. y que no establecen con claridad y precisión la forma de seleccionar a los beneficiarios, lo cual queda a criterio discrecional del comité ciudadano o la alcaldía

También proponemos se establezcan convenios de colaboración con instituciones académicas públicas y privadas, con el fin de impartir talleres con los siguientes temas: construcción de ciudadanía, participación ciudadana y, concretamente, conocimiento e importancia del presupuesto participativo (elaboración de propuestas novedosas) y las distintas disciplinas que se involucran para un apropiado asesoramiento. Como parte de su formación académica y de obtención de créditos, se puede vincular la participación de los estudiantes en la elaboración de proyectos con rigor teórico-metodológico y aplicación práctica en las colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos originarios de la Ciudad de México

En la etapa en la que el anteproyecto esté listo y sea viable para su postulación formal y su deliberación se requiere que la Alcaldía no tenga todo el control en cuestión de la dictaminación. Se requiere que en el proceso de definición de los proyectos haya espacio para modificar o cambiar para que realmente sea viable tanto en la presentación definitiva ya de un proyecto como para su implementación. Esta manera de operar podría mejorar la perspectiva sobre la generación de proyectos en colonias, barrios y pueblo y se evitaría que muchos de ellos quedaran sin proyectos y excluidos del PP, por esa razón es indispensable la capacitación y asesoría que debe realizar el Instituto Electoral permitiendo la formación y adquisición de los conocimientos técnicos y operativos que deben tener

los ciudadanos para participar de forma más eficiente en las diferentes fases del proceso.

- **Difusión de los proyectos**

Una vez dictaminados los anteproyectos como viables se presentarán y publicarán en los estrados de la dirección distrital, así como en la página de Internet del Instituto Electoral como los proyectos que se van elegir. Esto se puede llevar de manera formal estableciendo en las reglas de operación las capacidades institucionales que permitan las condiciones más precisas para este ejercicio.

Ahora bien, en todos estos pasos, acciones y procedimientos pueden ser de gran utilidad las herramientas tecnológicas que existen hoy en día y que han modificado las formas de comunicación en la vida cotidiana: el internet, los teléfonos inteligentes, las redes sociales, etc. En particular las redes sociales permiten acceder a información para realizar búsqueda de leyes, reglamentos o documentos en internet; formas de participación a través de la existencia de redes personales o grupales para obtener quién realice el presupuesto del anteproyecto que habilitan de una u otra manera la posibilidad de intervención puntual en asuntos públicos del entorno y el control ciudadano de la administración pública que debe estar en función de la trasparencia y la rendición de cuentas. Esto nos permitirá articular a la planeación urbana con la participación ciudadana, tanto en el conocimiento como en la práctica. Articulando procesos de formulación y elaboración de políticas, de planes y de proyectos urbanos, con la intervención de la Alcaldía y ciudadanos para determinar los proyectos en la comunidad abriendo la posibilidad de que ambos en conjunto prevean y decidan acciones que los pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable, tomando decisiones pertinentes para que el proyecto en un futuro pueda mejorar la comunidad.

Dicho proceso permite el desarrollo de capacidades de análisis, diálogo, consulta, deliberación, control de la gestión gubernamental y la evaluación, tanto de los ciudadanos como de la esfera institucional. Con ello se pretende crear relaciones de cooperación, solidaridad y complementariedad, que sean más colectivas que individual. Uno de los objetivos es la apropiación por parte de los ciudadanos de

funciones tradicionalmente exclusivas de técnicos, así como la distribución del poder a través de las negociaciones entre los ciudadanos y los que tienen el poder.

En consecuencia, los ciudadanos tendrían responsabilidad suficiente para garantizar la viabilidad del proyecto que elaboraran y los que tienen el poder en este caso la alcaldía deberá negociar con los ciudadanos, para construir consenso y garantizar la realización del proyecto. Para lograr el control ciudadano necesario para garantizar que la vigilancia realizada en un organismo público se requiere de diseñar instrumentos de gestión adecuados para el logro de este y otros objetivos. Esto les darían las herramientas necesarias para que tanto los comités de vigilancia como de seguimiento puedan realizar su trabajo sin que la alcaldía o los líderes políticos puedan intervenir o manipular su trabajo y desviar de su sentido inicial los proyectos elegidos

También proponemos se establezcan convenios de colaboración con instituciones académicas públicas y privadas, con el fin de impartir talleres con los siguientes temas: construcción de ciudadanía, participación ciudadana y, concretamente, conocimiento e importancia del presupuesto participativo (elaboración de propuestas novedosas) y las distintas disciplinas que se involucran para un apropiado asesoramiento. Como parte de su formación académica y de obtención de créditos, se puede vincular la participación de los estudiantes en la elaboración de proyectos con rigor teórico-metodológico y aplicación práctica en las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México

- **Emisión de la opinión sobre la consulta sobre el presupuesto participativo**.

En esta etapa, los procesos serán considerados y elegidos por los ciudadanos a través del voto. Aquí lo que planteamos es que la delegación no tenga todo el control en cuestión de la dictaminación porque como se presenta un anteproyecto se podrá modificar o cambiar para que realmente sea viable tanto en la presentación definitiva ya de un proyecto como para la implementación de los proyectos porque a través de este proceso ya no se tendría que llegar a presentar que ninguna colonia ni pueblo se quedarían sin proyectos y se estaría tratando de subsanar el vació legal que encontramos en cuanto a la capacitación y asesoría que debe realizar el

instituto permitiendo la formación y adquisición de los conocimientos técnicos y operativos que deben tener los ciudadanos para participar de forma más eficiente en las diferentes fases del proceso.

Aquí los ciudadanos estarán informados sobre los proyectos y podrán participar libremente y no se daría la situación de los casos mencionado que los ciudadanos hasta el día de la votación conocen los proyectos y de que tratan.

- **Asamblea de información y selección**

En estas asambleas los ciudadanos al conformar el Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia estos podrán tener la asesoría de los capacitadores sociales para resolver dudas, pero con los talleres que se implementen al principio los ciudadanos tendrán las bases necesarias para conformar dichos Comités y solucionar los conflictos que surjan entre ellos.

- **Ejecución de proyecto**

Los Comités de Ejecución y Vigilancia en este proceso el asesor técnico puede asesorar a dichos Comités para que las autoridades encargadas de la implementación del proyecto, no los manipulen para que no se lleven a cabo los proyectos o que cambien los proyectos. Como sus nuevas atribuciones de los comités es checar el avance y la calidad de la obra y como los ciudadanos por sus actividades diarias puede que no manejen esas cuestiones técnicas. Con la ayuda de un experto como el capacitador técnico les puede asesoría hasta la culminación de los proyectos.

Solamente planteamos algunos aspectos que pensamos pueden reforzar o consolidar el proceso general del Presupuesto Participativo. Sin duda, habrás otros aspectos que revisar y en los cuales hay que proponer nuevas maneras de hacer las cosas, lo cual complementará sin duda, las propuestas tanto de ejercicios de investigación como éste, de trabajos académicos y de las opiniones concretas de los participantes en estos procesos participativos. Aún hay muchos problemas y aspectos que analizar para tener una perspectiva más profunda de este tema, que insistimos puede ser relevante para la vida de la gente de la Ciudad de México.

CONCLUSIONES

La investigación que realizamos nos permitió aproximarnos a una temática que es amplia, compleja, de múltiples aristas y que sin duda es necesario su estudio desde diferentes enfoques y disciplinas. La idea de este ejercicio fue relacionar aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos revisados en diferentes cursos de nuestra carrera, conocimientos históricos contextuales de la historia política de México y la experiencia, información y práctica concreta de procesos de Presupuesto Participativo en la Ciudad de México.

El Presupuesto Participativo se ha convertido en una política pública que pretende atender las necesidades colectivas con la participación de los ciudadanos en las diferentes etapas en el que está diseñado. Se ha planteado que es mecanismo que amplía la democracia y mejora aspectos de la vida de los ciudadanos a nivel local.

El Presupuesto Participativo (PP) es una práctica de gobierno adoptada con un marco legal en la Ciudad de México en 2011, reformado en agosto de 2019, pero aún carente de un Reglamento y Reglas de Operación, que detalle las competencias de los órganos de gobierno involucrados, por lo que algunas decisiones siguen sujetas al criterio del funcionario público en turno. En ese lapso se ha generado una abundante literatura que lo analiza desde distintos ángulos, no obstante, el tiempo y las múltiples experiencias podemos decir que aun su implantación en la Ciudad de México ha sido débil.

De manera general, la política pública del Presupuesto Participativo es considerada una política innovadora y progresista; sin embargo, los resultados obtenidos en esta investigación muestran, en el caso de la Ciudad de México, las reticencias, obstáculos e ineficiencias que ha tenido en su diseño institucional y su marco jurídico para obtener resultados positivos e innovadores, aunque si lo ha habido. Aquí identificamos las prácticas administrativas informales que surgen y mantienen la formación de clientelas y redes de lealtad con fines político-electorales, que tienden a distorsionar el objetivo para el cual fue concebido el PP, situaciones

que no propician un mayor involucramiento de la ciudadanía para ejercer cierto control desde la sociedad hacia las autoridades en el ámbito local o comunitario. Este contexto pone en gran desventaja a los ciudadanos frente al poder que tienen los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales y los grupos políticos aliados a esas autoridades en las fases de dictaminación, ejecución y vigilancia de los proyectos ciudadanos.

Algunos de los vacíos que observamos durante el proceso del presupuesto participativo analizados son: la falta de especificación de las funciones de cada una de las autoridades que participan en el PP; dentro de las reglas de operación no se especifican, cuáles son las atribuciones y responsabilidades delimitadas para cada uno de estos actores. Esto se ha utilizado a favor de estos grupos de manera formal para disfrazar la participación ciudadana y fortalecer sus redes políticas por medio de pactos clientelares; dándole en el periodo estudiado más poder a la delegación (hoy alcaldía) dentro de sus facultades sobre el Presupuesto Participativo como ya se había mencionado. El resultado es la desconfianza del ciudadano frente a las instituciones e impide que los vecinos tomen conciencia de su entorno y puedan apropiarse del mecanismo, y en consecuencia se alejen de la cosa pública, se retiren del espacio público en su dimensión política, es decir, como lugar de deliberación y toma de decisiones.

En el diseño y funcionamiento del programa se reflejan problemas en dos vertientes: institucional y ciudadana. En el primero está la existencia de un marco general que no particulariza las atribuciones ni acciones de los actores, pues carece de reglas de operación, dejando sin resolver problemas que dan margen a soluciones informales y distintas en cada alcaldía. En la parte ciudadana sobresalen los que surgen de la interacción de ésta con el programa tanto en la integración de propuestas como en el momento de la consulta ciudadana, así como en la evaluación de los resultados. Los obstáculos se derivan de la exclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, ya que existe una falta de conocimiento del proceso en sus diferentes momentos, no hay incentivos para participar por las prácticas informales que se observan o los exiguos resultados que se obtienen al final de proceso o simplemente por el escaso sentido de ciudadanía.

Estos problemas existen en el proceso del PP y provienen de la falta de capacidades institucionales, capacitación ciudadana y metodologías comunitarias adecuadas.

Consideramos que es necesario realizar algunos cambios institucionales, entendidos como transformaciones en el marco jurídico e incluso en las reglas informales que rigen la intervención de los actores gubernamentales y de los grupos ciudadanos o sociales que intervienen en el PP, que propicien un cambio en la perspectiva de los servidores públicos, que incremente su disposición a atender las necesidades expresadas directamente por los ciudadanos; y también potenciar las capacidades de éstos, desechando todo lo que se ha convertido en un obstáculos a su adecuada implementación.

En este sentido consideramos que en el marco jurídico es necesario elaborar un Reglamento del Programa Presupuesto Participativo en donde se delimiten las funciones puntuales de cada área de gobierno y funcionario que intervenga en el proceso, incluyendo las sanciones por incumplimiento. Ello permitiría mayor claridad y precisión en las “reglas del juego” para todos los actores. Así pues, con reglas de operación las capacidades institucionales se pueden fortalecer y las capacidades de los ciudadanos pueden ir logrando una participación de calidad, lo que se traducirá en fortalezas a la hora de generar un proyecto vecinal con mayor solidez y un seguimiento y evaluación más cercanos que lleven a cumplir con el fin último del programa que es mejorar el bienestar y los entornos próximos de los ciudadanos en los diversos territorios de la ciudad.

Ahora bien, la pandemia de Covid 19 experimentada desde 2020 ha producido cambios radicales en prácticamente en todos los aspectos de la vida social. El uso intensivo de las TIC´s en el comercio, los servicios, el gobierno, las empresas, en la salud, en la educación, en la política y en la vida cotidiana permite advertir condiciones adecuadas para el uso y desarrollo de recursos digitales y paquetería computacional en labores gubernamentales y en procesos participativos en diferentes ámbitos y escalas. Creemos que este aspecto debe ser considerado de ahora en adelante en la configuración y funcionamiento del nuevo PP.

Finalmente, hay que decir que para nosotras este trabajo ha representado un gran esfuerzo, en el que han existido vivencias y aspiraciones, primero en el ámbito

académico como estudiantes de la carrera en Ciencia Política y Administración Urbana en la UACM; después en lo laboral en el IECM en donde incursionamos en la temática de presupuesto participativo y la consulta ciudadana; y por último como ciudadanas tratando de involucrarnos en los procesos del Presupuesto Participativo dentro de nuestras colonias. Todo ello nos permitió aproximarnos a un tema que nos parece necesario analizar pues pensamos que hay necesidad de dar cuenta de sus problemas y sus potencialidades para mejorar la vida de la gente en nuestras ciudades.

En esta investigación quisimos mostrar diversos momentos de la existencia de este mecanismo democratizador, en particular los aspectos relacionados con su marco jurídico institucional y su funcionamiento concreto. En retrospectiva, vemos que hay mucho que hacer dado que el objetivo de promover la participación ciudadana y la intervención de estos en las políticas públicas está muy lejos de hacerse una realidad cotidiana, ya que las instituciones de gobierno aún mantienen limitaciones jurídicas, técnicas, administrativas y de recursos; y la participación ciudadana requiere de más habilidades, cualidades, aptitudes, organización, conocimientos y formación cívica. Valgan este trabajo para seguir repensando las limitaciones y alcances de la democracia participativa en años venideros, pero, sobre todo, reflexionar sobre el papel de los ciudadanos en estos procesos, más allá de ideal teórico y más cercano a la realidad de nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Alacio, R. Y.(coord.) (2019). Crónica de una elección: el caso de los Comités Ciudadanos de la Ciudad de México, 2ª, en Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Alonso, J. (comp.) (1986), Los movimientos sociales en el Valle de México. Sobre los movimientos urbanos de la década de los 80 en la Ciudad de México.

Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). Comportamiento político y electoral. Barcelona: Ariel.

Arnstein, S. R. (2019). "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Planning Association, vol. 85, no 1

Álvarez, L. (coord.) cit., Nuria Cunill. cit., y Alicia Ziccardi (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: Porrúa, iss-unam,

Álvarez, Enríquez L. (2006). Participación Ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México en Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. México: IEDF.

Álvarez, L. (2007), "Romper el cerco de lo mínimo. El debate actual sobre la democracia", en Estudios Sociológicos, vol. 25, número 74, México, mayo

Avritzer y Santos, Boaventura de Souza (2006 [2002]), "Para ampliar el canon democrático", en Santos, Boaventura (ed.), Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa. México: Fondo de Cultura Económica.

Ayala Sánchez, A. y Hernández J. R. Polanco (2014). "Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades", en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), Nuevas avenidas de la democracia contemporánea, iij unam, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bases para la Participación ciudadana Tomo II (2018). Instituto Electoral de la Ciudad de México IECM.

Bautista, P. (2011). Proceso de la Investigación Cualitativa. Epistemología, Metodología y Aplicaciones/ Qualitative Research Process. Epistemology, Methodology and Applications. Bogotá, Colombia: Manual Moderno, pp.172

Boaventura de Sousa S. Presupuesto participativo. Hacia una democracia redistributiva, RURALTER No. 16/17 2do. Sem. 97/1er. Sem 98, p. 114. Consultado el 27 de noviembre de 2018 en <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa_Ruralter.pdf>.

Boaventura, de Sousa S (coord.) (2004) Democratizar la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Boaventura de Sousa S. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. El otro derecho, (28), 13-32. Bogotá, Colombia: ILSA.

Boaventura de Sousa S. (1998) De la mano de Alicia, lo social y lo político en la posmodernidad.

Bobbio, N. (2018) El futuro de la Democracia. México: Fondo de Cultura Económica

Bolos, S. (coord.) (2003), Participación y espacio público. México: Universidad de la Ciudad de México.

Botey Cuenca, L. E., (2008). "Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre", Revista de Ciencias Sociales.

Bou Geli, J. (2011). La Democracia. Presupuestos Participativos en contextos diversos. Colección Municipalismo N #1. P. 64.

Canto, Chac, M. (2003), "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local", consultado en www.participacionciudadana.cl

Canto, Chac, M. (2018). Conferencia Magistral: Panorama de la participación ciudadana en México. Primer Congreso Estatal de Participación Ciudadana. Instituto Electoral del Estado de México. Disponible en: https://www.ieem.org.mx/2019/CONGRESO_DPC_2018_MEMORIA/ponencias.pdf.

Constitución Política de la Ciudad de México (2017) ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL: 31 DE AGOSTO de 2020 https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/008312020CDMX.pdf consultada el 3 de mayo del 2021 agosto

Constitución Política de la Ciudad de México (2017) Última Reforma Publicada en la Gaceta Oficial: 31 de Agosto de 2020.https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/008312020CDMX.pdf consultada el 3 de mayo del 2021

Cunill, G. N. (1997), Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social, Venezuela, CLAD y Nueva Sociedad.

Cunill, G.N. (1991). La participación ciudadana, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clade)

Cunill N. citado en Ibid, p. 70 y Carlos Martínez Assad, ¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobiernos por el control de la capital, México, Océano, 1996, p. 54.

Chávez, D. (2011). Polis y Demos. EL marco conceptual de la democracia local participativa. En A. Falck, & P. Paño (Eds.). Democracia participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual (pp. 23-46). Málaga, España: CEDMA – Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.

Cruz Reyes, G. (2018), El presupuesto participativo en la Ciudad de México: la construcción ciudadana de la comunidad. Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Dagnino, E.; Olvera, A. J. y Panfichi, A. (2006), “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica- Universidad Veracruzana.

Dahl, R. (1992) La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós.

Escamilla Cadena, A., López de la Torre R. (2021). El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana México City’s Participatory Budget: Problems of Institutional Design and Levels of Public Participation Sociológica, año 36, número 103, mayo-agosto de 2021 enhttp://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/1683/168

Esping-Andersen, G. (1996). Welfare States in Transition. Sage Publication

Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en México. En la Rev. Andamios, http://andamios.unam.edu.mx/index.php/andamios /article/view/45/40.

Font J. (2016), “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, recuperado el 26de octubre 2018, de https://www.researchgate.net/publication/308327198, pdf.

Fung A., & Olin, E. (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En C. Rodríguez, & L. Solano (Eds.). *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión* (pp. 19-88). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010). Décima Séptima época (851), 23. De: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c0488dc98135.pdf. Consultado el 28 de julio de 2022.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (2021). Vigésima primera época, 634 Bis. De: http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/1paginas/2021/Gaceta634BisCDMX.pdf

Consultado el 7 de agosto de 2022

Ganuza, E. y Sintomer, Yves. (2014). Democracia participativa y modernización de los servicios públicos, Transnational Institute, tomado del texto Los Presupuestos Participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades Alfonso AYALA SÁNCHEZ José Ramón HERNÁNDEZ POLANC. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Gallardo, H. (2007). Democratización y democracia en América Latina. Bogotá, Colombia: Desde abajo Editores.

Genro, T. y De Souza, Ubiratan. (1998) (b): Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre. CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 123p. Tomado del texto: El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación? Bou Geli, Joan y Teresa Virgili Bonet Facultad de Empresa y Comunicación Universitat de Vic Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial Universitat de Barcelona. https://webs. Ucm.es Bou_y Virgili . Consultado el 27 de noviembre de 2018.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de Ciencia Política. Chile. Disponible en: https:// www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426201.

Guía operativa del presupuesto participativo del 2021. https://www.iecm.mx/www/_k/plataformadigital/docs/FolletoGuiaOperativa2021.pdf

Guía operativa para el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo 2021 de las Alcaldías de la Ciudad de México en los proyectos ganadores de los años 2020 y 2021. Disponible en: https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/GUiAOPERATIVAPARA - ELEJERCICIODELOSRECURSOSDELPRESUPUESTO.pdf

Gutiérrez Salazar, S. et al. (1996), “Derechos políticos de los ciudadanos en el DF de 1903 a 1978” en El Cotidiano, núm. 11. México, mayo-junio.

Habermas, J. (1992). *Facticidad y validez: Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso.* Madrid, España: Trotta.

Held, D. (1992). Modelos de democracia. México: Alianza Editorial.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6a. ed. --.). México: McGraw-Hill.

Instituto Electoral de la Ciudad de México IECM, (2018) Bases para la Participación Ciudadana Tomo II, Ciudad de México.

Instituto Electoral de la Ciudad de México IECM, (2019) Introducción a Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Ciudad de México. Consultada 05 de febrero 2022 en: http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/

Instituto Electoral de la Ciudad de México IECM, (2021) Información relevante de la Guía Operativa para el ejercicio de los recursos del Presupuesto Participativo 2021en las Alcaldías de la Ciudad de México, en los proyectos ganadores de los años 2020 y 2021). Consultada 05 de febrero 2022 en: http://contraloria.cdmx.gob.mx/docs/4.Folleto_Guia_Operativa_210818.pdf

Instituto Electoral de la Ciudad de México IECM, (2021) Cancelación de Elección de COPACO´s y Consulta de Presupuesto Participativo en 48 pueblos y barrios originarios Consultada 05 de febrero 2022 en:

https://www.iecm.mx/participacionciudadana/cancelacion-de-la-eleccion-de-copacos-y-la-consulta-de-presupuesto-participativo-en-48-pueblos-y-barrios-originarios/

Isunza Vera, E. y Olvera, A. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. CIESAS. Universidad Veracruzana. Ed. Porrúa

Isunza, E. y Gurza, A. (eds.) (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: ciesas-Universidad Veracruzana.

Jellinek, G. (2000). Teoría General del Estado, México, FCE, 687 pp. Consultado 23 de febrero 2022 en: https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439533009.pdf

Luján Ponce N. (1991). El régimen jurídico-político del Distrito Federal [Tesis de Maestría en Sociología Política]. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Ley de Participación Ciudadana (LPCDF 1998). México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura, 1998, Art. 1.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Artículos 35, 124 y 129 al 137) (1995) México: Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cfr. Alicia Ziccardi (2000), p. 50.

LPCDF (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010), Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso de la Ciudad de México.). Consultada 23 de marzo 2022 en:

http://www.aldf.gob.mx/archivo-6e0ec50f7f6149a4be54321106684ee.pdf

LPCCDMX (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México) (2019),

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso de la Ciudad de México. Consultada 23 de marzo 2022 en: http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/1908_LeyParticipacionCiudadanaN.pdf.

Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en la Ciudad de México. (2019). Consultada 23 de marzo 2022 en: https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2020/LEY_DER_PUE_BARRI_ORI_COMU_INDI_RES_CDMX_20_12_2019.pdf

López Bringas, S. (2020). El presupuesto participativo en Porto Alegre y la Ciudad de México, un análisis comparado ante la eventual implementación del presupuesto participativo en el Estado de México. Ius Comitialis, 3(5), 161-180. doi:10.36677/iuscomitialis.v3i5.14062.

Madrid, Garizabal, M. (1997) “Derechos Fundamentales”. Santa fe de Bogotá, Colombia.

Maíz, R. (2001). “Democracia participativa: repensar la democracia como radicalización de la política”. México: Metapolítica, vol. 5, núm. 18, abril-junio.

Magallón, M. (2003). *La democracia en América Latina.* México D. F., México: Plaza y Valdez, editores – CCyDEL - UNAM.

Maldonado Garnica, J. G. (2019). El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2011-2015, ¿Un ejercicio de empoderamiento ciudadano? México: Instituto Politécnico Nacional (IPN) CIECAS.

Marquina Sánchez, L., Moreno Plata (Coordinadores). (2017). 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 (UACM), Ediciones EÓN.

Marquina Sánchez, L. (2013). “Capital social y desarrollo territorial en la ciudad de México: una reflexión a partir de los presupuestos participativos”, DRd Desenvolvimento Regional en debate, Universidad de do Contestado, vol. 3, núm. 2, pp. 100-113.

Marshall, T. H. (1963). Sociology at the Crossroads and other essay. Londres: Heinemann Educational Books.

Merino, M. (1997), “La participación ciudadana en la democracia”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México: Instituto Federal Electoral.

Mouffe, C. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente.* Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Olvera, Alberto J. (2009). “La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática”. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera

Ortiz, Crespo S. Capítulo 1 La Participación Ciudadana (1998) en https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=25742 consultado el 29 de abril 202.

Patiño Camacho, L. H. (2019). Ciudad y ciudadanía Escuchar, dialogar, colaborar y proponer la reapropiación colectiva de la ciudad. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Gedisa editorial.

Rawls, J. (2004). *El liberalismo político*. Madrid, España: Crítica.

Reyes García, L. (2013). La ciudadanía en México. Un breve recuento histórico Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 9, núm. 2, julio-diciembre, pp. 113-149 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México

Rodríguez Rodríguez, J (2003). El presupuesto participativo: Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda.

Colombia. Universidad Tecnológica de Pereira. Gobernación de Risaralda. Cooperación Alemana de Desarrollo.

Sartori, G. (2007). ¿Qué es la democracia? Taurus: México.

Sartori, G. (2000) Teoría de la democracia. Madrid: Alianza.

Sartori, G. (1989). Teoría de la democracia; 1. El debate contemporáneo. México: Alianza Universidad.

Secretaría de Administración y Finanzas Subsecretaría de Egresos

Sermeño, A. (2004). "Ciudadanía y teoría democrática". Metapolítica, enero-febrero de 2004.

Serrano, Rodríguez A. (2015), La Participación Ciudadana en México Estud. polít. (Méx.) [online]. 2015, n.34, pp.93-116. ISSN 0185-1616.

Serna L. y Aguilar M. (2020), Democracia y participación ciudadana: el presupuesto participativo en la Ciudad de México. México. Consultado el 16 de octubre de 2022

https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/download/1143/1169

Tamayo, S. (1999). Los veinte octubres mexicanos. Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, primera edición: México.

Tejera Gaona H. (2015) "Participación Ciudadana y Estructura Política en la Ciudad de México. México Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Editorial Gedisa.

Valverde Viesca, Karla, Gutiérrez Márquez, Enrique, y García Sánchez, Flor de María. (2013). Presupuesto público sin participación ciudadana: La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 58(218), 105-128. Consultado el 4 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000200005&lng=es&tlng=es

Villareal, M. M. T. (2010), "Participación ciudadana y políticas públicas", en Academia. edu [en línea], México, disponible en: http:/itesm.academia. edu/VillarrealMart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa consultado el 30 abril del 202.

Woldenberg, J. La reforma política del Distrito Federal en 1993 en Lucía Álvarez E. (coord.), Participación y democracia en la ciudad de México. México: La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM

Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM -Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi A. (2004). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Alicia Ziccardi (coord.), México,

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 247, disponible en [consulta hecha el 27 de marzo de 2015].

————— (2000), “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal”, en Revista Universidad de México, núm. 595, vol. 55. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Agosto

Ziccardi, A. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Sociales del ámbito local. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p.10