"El presupuesto participativo en la Ciudad de México: evaluación y retos"

Sergio Arias.

Abril 2023

Sergio Arias 1

Resumen.

El presente escrito analiza el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México, para evaluar su diseño, sus reglas y su impacto en la participación ciudadana y las políticas públicas

Se realiza una reseña histórica de los antecedentes del Presupuesto Participativo a nivel internacional y en México, se analizan algunos elementos teóricos que le dan origen y dirección, y se presenta una descripción general de su operación en la Ciudad de México.

Posteriormente, se realizan estudios de caso en colonias de la Alcaldía Iztapalapa, para evaluar las reglas que lo rigen, sus procesos administrativos y los problemas de implementación que ha padecido, así como el papel de la ciudadanía en la construcción de los proyectos que surgen a partir de las consultas ciudadanas.

Finalmente, se pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes, ¿el presupuesto participativo es un modelo o herramienta factible para la construcción de la democracia participativa? ¿con el presupuesto participativo se ha logrado reconstruir el espacio público y fomentar la construcción de una ciudadanía que participe en las políticas públicas?

Palabras clave. Participación ciudadana, democracia participativa, gestión pública, políticas públicas, presupuesto participativo, educación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia.

¹ El autor es Maestro en Administración Pública y doctorante en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), cuenta con una especialidad en Finanzas Públicas por la UNAM, se desempeña como asesor parlamentario en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados. Correo electrónico sergioar321@gmail.com. Las opiniones contenidas en este documento, así como su redacción, fuentes, metodología utilizada, y el cumplimiento de las disposiciones legales, corresponden exclusivamente al autor, y no representan necesariamente el punto de vista o el aval de SMR CONSULTORES Y GESTORES EMPRESARIALES S.C.

Contenido

I. Introducción	4
II. Justificación	7
III. Planteamiento y delimitación del problema	8
IV. Objetivos de la investigación	10
V. Marco teórico y conceptual de referencia	11
VI. Hipótesis.	26
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	30
VIII. Conclusiones	46
IX. Bibliografía	49



I. Introducción.

¿Cómo se construye un Estado? Para dar respuesta a esta pregunta, Thomas Hobbes analiza la naturaleza racional y social del hombre en su obra el "Leviatán", asegurando que el ser humano debió construir un "Pacto", para regular su vida social, y de esta manera concebir la creación de un Estado que se levante por encima de esta estructura social, y que regule lo que Hobbes llama "la guerra de todos contra todos", es decir, la tendencia del hombre para autodestruirse (Hobbes, 1994).

De esta manera el hombre se ve en la necesidad de abandonar este Estado en donde predomina la ley del más fuerte, y hubo de fijar un pacto, primero entre la propia sociedad a favor de la convivencia pacífica, y en segunda instancia con una autoridad que hiciera valido este contrato social, dando lugar a la creación del representante político quien, de acuerdo con Hobbes transformó a la muchedumbre en un pueblo, al modificar las voluntades heterogéneas de aquella, en la voluntad homogénea de la autoridad (Arnaiz, 1997).

Sin embargo, aun en la teoría de Hobbes, el soberano no está facultado para hacer su voluntad absoluta y tiránica; sino que debe trabajar en beneficio de la comunidad que le ha dado forma, garantizando ante todo la seguridad de esta, pero también respetando las cláusulas que se estipulan en el contrato social, que pueden ser de diversa índole, manifestándose como restricciones.

En ese sentido, hubo que fijar ciertas reglas para la organización del Estado, o más bien, ciertos modelos de Estado. De acuerdo con la teoría clásica del Estado, existen 3 clases o modelos del mismo, que difieren tanto en su estructura, como en sus respectivos poderes soberanos, es decir, lo que les da la legitimidad para gobernar. Así, cuando el poder es ostentado por un solo hombre se le da el nombre de Monarquía, cuando el ciudadano tiene derecho directo de elegir a su gobernante es una Democracia, y cuando sólo una elite de la sociedad gobierna recibe del nombre de Aristocracia.



Partiendo de esa idea, la existencia del Estado democrático, según Montesquieu, no se concibe sino a partir de la soberanía popular, no es el monarca quien decide constituir un país, sino el pueblo quien decide organizarse.

Conforme a lo anterior, en el Estado moderno la vigencia de una verdadera democracia tiene una implicación que trasciende el ámbito de la participación de la sociedad en la elección de sus representantes. La democracia en términos de Norberto Bobbio debe significar que se amplíen los espacios en donde la participación social puede materializarse, es decir, abrir los canales de diálogo y generar mecanismos en los cuales la ciudadanía no sea simple espectadora, sino que participe en la discusión de los asuntos públicos y asume un rol protagónico en la resolución de los problemas sociales comunes.

Como decía Oscar Ozslak al definir los regímenes democráticos, "el Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil" (Oszlak, 1980).

No obstante, este es un reto difícil de superar, sobre todo, en países con una corta tradición de ciudadanía como el nuestro. Es este sentido que, en la democracia contemporánea, se desprenden una serie de mecanismos que pretender detonar la participación de la sociedad en las diferentes etapas del proceso de gobierno.

Es decir, se están reinventando los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía toma parte activa del proceso de gobierno, involucrándose en la toma de decisiones, en el uso de recursos públicos, en la instrumentación de los programas o políticas públicas y en la evaluación de las mismas: uno de esos mecanismos es el presupuesto participativo.

En ese marco, se busca analizar la democratización de las instituciones púbicas en uno de los instrumentos de gobierno clave: El Presupuesto de Egresos, tomando como referencia el ejercicio realizado por el gobierno del Ciudad de México, en el



denominado presupuesto participativo. Buscando resolver la pregunta: ¿Puede el presupuesto participativo ayudar a reconstruir el espacio público y fortalecer la construcción de ciudadanía?



II. Justificación.

El presupuesto participativo se configure como una parte integral del estado de derecho y como un derecho social de los habitantes de la ciudad. En ese marco se inscribe el presupuesto participativo en la Ley de Participación Ciudadana como "El mecanismo que permite la participación directa de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto público, un instrumento que permite potenciar la participación ciudadana en la definición de prioridades y en la discusión de cómo se distribuyen los recursos económicos existentes.



III. Planteamiento y delimitación del problema.

La motivación de este análisis surge a raíz de que el presupuesto participativo es una política pública de democracia participativa en México, al permitir que sea la ciudadanía, quien, a través de una consulta pública, decida el destino del 3% del presupuesto público.

El análisis se hará en términos de una evaluación que mida el grado de concurrencia social o participación que ha registrado la política, determinando si es un instrumento factible para abrir nuevos canales diálogo y entendimiento entre gobierno y sociedad, para la solución de problemas comunes en su entorno, además se analizarán aspectos puntuales de su implementación y resultados.

En ese sentido, es importante evaluar si el presupuesto participativo ha generado una forma nueva de gobernar; es decir, un nuevo esquema de gobierno consensuado, que recoja la opinión y necesidades expresas de los miembros de la comunidad.

En otras palabras, determinar si el programa ha contribuido a la democratización de los espacios públicos, los recursos y las instituciones, en un nuevo modelo de gobierno, retomando a Oscar Oszlak, de decisiones horizontales, donde la "presencia" de la sociedad civil en el Estado se hace mucho más significativa².

Para ello, se contemplan los siguientes elementos:

- **A.** La apertura de nuevos canales de diálogo y entendimiento entre gobierno y sociedad en la solución de sus problemas comunes, a partir de la implementación del presupuesto participativo.
- **B.** Los resultados de las Consultas Ciudadanas y los proyectos construidos vía el presupuesto participativo.

² Oszlak, Oscar (1980): Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. CEDES. Buenos Aires. Pág.- 23



- C. Los obstáculos, aciertos y fracasos en la implementación del presupuesto participativo.
- D. La evaluación de los resultados del presupuesto participativo.



IV. Objetivos de la investigación.

El estudio pretende dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

- ¿Cuál ha sido la participación de la sociedad?
- ¿El presupuesto participativo genera incentivos para detonar la participación de la sociedad e involucrarlos en los asuntos públicos?
- ¿El programa tiene un buen diseño y objetivos claros?
- ¿Qué aspectos administrativos funcionan y cuáles no?
- ¿EL presupuesto participativo es un modelo o herramienta factible para la construcción de la democracia participativa?
- ¿Con el presupuesto participativo se ha logrado reconstruir el espacio público?
- ¿Qué se puede mejorar?



V. Marco teórico y conceptual de referencia.

La construcción de la participación ciudadana y las herramientas de la democracia participativa.

David Beetham cita en su libro "El Parlamento y la Democracia en el Siglo XXI. Una Guía de Buenas Prácticas", que la paradoja de nuestra época es que se celebre el triunfo de la democracia mientras se deplora al mismo tiempo la pérdida de legitimidad que sufren en numerosos países los parlamentos e instituciones públicas, entes centrales de la democracia (Beetham, 2006).

En México, dicha afirmación cobra sentido se si observa que el proceso de consolidación democrática en las instituciones ha sido tormentoso; la democracia no se ha dado de forma plena y mucho menos ha resuelto los grandes problemas nacionales. Al mismo tiempo, los diputados, senadores, gobernadores y la misma figura presidencial son cuestionados, ante la falta de resultados, pero también ante la incapacidad de construir instituciones sólidas y legitimas.

Dicho descontento se fundamenta en el hecho de que las grandes discusiones nacionales que impactan en la vida de los mexicanos, como la asignación de los recursos públicos, la paz pública y el acceso a bienes y servicios, permanecen como actividades aisladas para la sociedad.

Actualmente se celebra el triunfo de la democracia, se habla de la democratización de las instituciones, de los medios de comunicación, los partidos políticos, etc., sin embargo, la realidad nos advierte que el rumbo de país no pasa por las manos del gran grueso de los mexicanos y que los mecanismos que permitan consolidar y ampliar nuestra democracia son al día de hoy muy limitados.

Por otra parte, la democracia sigue siendo un asunto de grupos muy pequeños, puesto que las leyes, las políticas públicas y la centralización de las decisiones abrieron una barrera para impedir que el ciudadano promedio se involucre en los asuntos públicos, aún en los que ocurren en su comunidad y entorno inmediato (colonias, mercados públicos, plazas, calles, parques, etc.).

En ciudades como la nuestra, la Ciudad de México, nos enfrentamos a lo que Jordi Borja define como la crisis del "espacio público", la cual, se manifiesta en su ausencia o abandono o en su degradación, en su privatización o en su tendencia a la exclusión. Sin espacio público, dice Borja, "la ciudad se disuelve y la democracia que se pervierte, el proceso histórico que hace avanzar las libertades individuales y colectivas se interrumpe o retrocede, la reducción de las desigualdades y la supremacía de la solidaridad y la tolerancia como valores ciudadanos se ven superados por la segregación y por la codicia, por el egoísmo y la exclusión" (Borja, 2012).

Así, los últimos años han sido de apertura política, de incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de acceso a la información pública, del dotar a los ciudadanos de instrumentos reales de control y participación en los asuntos públicos e involucrarse en la resolución de problemas nacionales y comunitarios, en el entendido de que lo público ya no es asunto de los políticos, ni de las instituciones de gobierno, sino una tarea de todos los miembros de la comunidad.

Siguiendo esa ruta, Ernesto Inzunza define a la participación ciudadana como "La relación que se establece el Estado y la sociedad, ya sea a través de colectivos, asociaciones o partidos políticos; la cual se manifiesta de múltiples formas y con diversas intensidades e institucionalidades"³. Es decir, todo aquello en donde se materializa un intercambio fluido entre las instituciones de gobierno y la sociedad.

En la concepción actual de democracia hay un elemento clave para entender las transformaciones que se han venido gestando dentro del ámbito de lo público, hay un nuevo actor en los espacios de discusión y toma de decisiones públicas: La sociedad civil.

Las actuales tendencias de la democracia, siguiendo a Barzelay, van enfiladas hacia una nueva relación entre gobernantes y gobernados, en donde las antiguas estructuras (rígidas y jerarquizadas) del modelo de "Estado Autoritario" se han ido diluyendo y, en

Diputados, LIX Legislatura, México Pp. 265-289

³ **Isunza Vera,** Ernesto. "<u>Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". CIESAS/ Universidad Veracruzana/ Miguel Ángel Porrúa, Colección "Conocer para decidir", Cámara de</u>

su lugar se ha apostado por hacer efectiva la democracia, en cuanto a sistema de gobierno y ejercicio del poder público, en el cual, todos los actores de la sociedad, participen en la delimitación y construcción del interés público⁴.

Las instituciones de gobierno han perdido el monopolio de la rectoría y planificación de la nación; el Estado ha dejado de ser el único actor económico y político, ha dejado de fijar unilateralmente el rumbo del país.

En este contexto se inserta la existencia de un presupuesto participativo al permitir un canal de colaboración entre el Estado y la sociedad, de tal manera que ambos sean partícipes del desarrollo nacional, dejando de lado la visión tradicional del enfrentamiento y descalificaciones, que poco contribuían a generar soluciones y mucho a generar conflictos que van desde la falta de credibilidad en las instituciones, hasta la segregación del ciudadano promedio de los asuntos públicos.

La democracia entendida un sentido amplio, implica el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, a través de una estrecha colaboración entre gobernantes y sociedad. En ese marco, "la nueva" política pública, asume que los asuntos públicos ya no pueden ser fijados de manera unilateral por el gobierno, sino que la sociedad debe involucrarse de manera propositiva y participativa en el diseño de los planes de gubernamentales, de programas sociales, etc., buscando juntos la solución de los problemas comunes.

En la década de los noventas, el Banco Mundial, institución que dictó los principios generales de las nuevas políticas de desarrollo social y humano, hizo explícita una nueva concepción sobre la participación, según la cual, se convierte en un proceso en el cual los sectores beneficiados se encuentran involucrados en cada una de las fases de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de desarrollo social que se lleven a cabo.

⁴ Barzelay, Michel. Atravesando la burocracia. "Una nueva perspectiva de la administración pública". México, FCE, 2000. Págs. 143

Hemos pasado de una política asistencial, en la que el beneficiario únicamente recibía, a una política de desarrollo de capacidades y corresponsabilidad, en la cual, la población se convierte en un actor más de la política, adquiriendo capacidad de control e influencia en cada de las acciones relativas a los programas y políticas de gobierno.⁵

En otras palabras, se está construyendo una política pública, cuyo principal rasgo en el consenso entre diversos actores, al involucrar a diversos actores de la sociedad.

En el mismo tenor la CEPAL⁶ señalaba que, en el debate actual sobre políticas públicas, una gestión gubernamental requiere de la participación de todos los actores sociales para fortalecer la confianza entre el gobierno, incrementando la cooperación y coordinación, a fin de construir una mejor ciudadanía y políticas públicas. En ese marco el presupuesto participativo pretende construir un espacio en dónde las opiniones de la sociedad sean en principal eje que determine el uso de los recursos públicos y tenga una incidencia real en la resolución de los problemas públicos.

Esta política pública no sólo busca generar un resultado, una meta cuantitativa, sino que pretender hacer partícipe a la sociedad de su propio desarrollo, generar capital social, ciudadanos políticamente activos e involucrados en la identificación y solución de los problemas de sus comunidades; pretende crear lazos de comunicación entre gobiernos y sus sociedades. El presupuesto participativo, parte de esa concepción, ya que no espera resolver problemas sociales de manera definitiva o sustituir a las instituciones públicas, sino hacer que la sociedad se convierta en el motor principal del desarrollo.

⁵Instituto de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal. Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal. Pág. 5-

⁶ CEPAL. Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47256/1/S2100371_es.pdf



Presupuesto participativo para crear ciudadanía.

Sin duda, un ejemplo de una política pública que recoge de manera precisa el esquema de participación social lo encontramos en el presupuesto participativo, ya que la gran mayoría de las políticas de participación ciudadana y de programas de gobierno que se abren para recoger las opiniones de la ciudad no son vinculantes, es decir, la autoridad no está obligada a acatar la opinión de la sociedad.

El presupuesto participativo pretende ir más lejos, al permitir que sea la propia sociedad quien decida el uso del recurso público, y que, además, se involucre en el desarrollo de la obra en calidad supervisor administrativo y financiero, con lo que se le empodera y asume la corresponsabilidad en el desarrollo de la misma.

En cuanto a sus antecedentes históricos, el presupuesto participativo fue creado en Porto Alegre Brasil en 1989, y se ha consolidado como un instrumento de gestión pública y un instrumento de democracia participativa al que recurren los gobiernos con el objeto de generar proyectos sociales que beneficien a las comunidades de manera focalizada e incluyente.

Así, el presupuesto participativo implica poner a disposición de los ciudadanos una parte de los recursos públicos, para que mediante una consulta o votación abierta a los todos los miembros de la sociedad se definan proyectos (obra pública, servicios públicos, construcción de infraestructura para el disfrute social, como mercados, alcantarillado, tomas de agua potable, e incluso centros de salud o escuelas), que serán edificados con la ayuda, vigilancia y evaluación de los ciudadanos.

Es una política pública parte de un esquema *sui géneris* en la órbita de los planes y programas de gobierno a nivel nacional; al destinar una parte del presupuesto a una consulta social que defina en que rubros deben ejercerse esos recursos. Es decir, una política de participación directa, un mecanismo moderno de la democracia, ya que los ciudadanos definen las prioridades de atención en sus comunidades y participan activamente en la ejecución de los proyectos.

El presupuesto participativo abre un nuevo espacio para el debate de los problemas públicos; y un espacio de consulta para que la sociedad defina sus prioridades, sus problemas de urgente resolución y sus demandas más sensibles. En él, los habitantes se convierten en parte del proceso de planeación del presupuesto público, se involucran en las distintas etapas de planeación, instrumentación, control y evaluación los recursos públicos y los programas de gobierno.

Ello implica, reconocer que la sociedad de hoy tiene un compromiso ciudadano vigorizado, que conoce sus derechos y obligaciones en comunidad; que se reconoce a sí misma como una ciudadanía propositiva y participativa; y, por otra parte, asumir que dicha participación debe canalizarse en espacios claros e institucionalizados en reglas y normatividad.

Antecedentes del presupuesto participativo.

En México y en el mundo han existido muchos instrumentos de participación similar, la característica base es el otorgar una parte del presupuesto público para que, sea la ciudadanía quien decida qué hacer con los recursos públicos. El referente obligado del presupuesto participativo lo encontramos en la ciudad de Porto Alegre en Brasil, en donde desde el año de 1989 opera el presupuesto participativo.

El presupuesto participativo creado en Porto Alegre Brasil en 1989, se ha consolidado como un instrumento de gestión pública y un instrumento de democracia participativa al que recurren los gobiernos locales, y alguno que otro gobierno estatal, pero en casos mínimos, con el objeto de generar proyectos sociales que beneficien a las comunidades de manera focalizada e incluyente.

Gobiernos de todos los signos ideológicos lo han puesto en práctica y se ha experimentado a diversas escalas y con diversos sectores de la población: En ciudades metropolitanas como Sao Paulo, Buenos Aires, provincias de China y regiones de Sudáfrica; en pequeños municipios rurales, con vecinos de los barrios, poblaciones indígenas o niños y jóvenes sólo por mencionar algunas modalidades.



¿Qué es el presupuesto participativo?

En un sentido amplio podemos ubicar al presupuesto participativo como "un espacio público en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo empatar las prioridades de los ciudadanos con la agenda de políticas públicas". Se trata de un mecanismo de democracia participativa en la gestión pública, que tiene como objetivo central generar procesos e instancias de participación ciudadana en el establecimiento de prioridades presupuestarias.

El presupuesto participativo forma parte de los instrumentos que tiene la sociedad contemporánea en regímenes democráticos para desarrollar nuevas formas de organización, convivencia, satisfacer sus necesidades y organizarse socialmente. El presupuesto participativo genera ciudadanía, ayuda a que la sociedad intervenga en los asuntos públicos en corresponsabilidad con los gobiernos.

El presupuesto participativo a la luz de la gestión democrática de gobierno, es capaz de brindar a la población mayor acceso a los servicios públicos y mejorar las condiciones de vida de comunidades enteras.

Por todo lo expuesto anteriormente, es que el presupuesto participativo es una herramienta útil para:

- Incorporar esquemas de transparencia y rendición de cuentas a la ejecución de las tareas de gobierno. Principalmente, en la conformación del presupuesto público.
- Mantener mayor control social de los recursos públicos ejercidos por las autoridades y conocer el estado que guardan la hacienda pública.
- La creación de un sistema de redistribución de los recursos que posibilite atender demandas prioritarias de las comunidades.
- Aumentar la legitimidad y capacidad de gobierno de las autoridades locales.
- Distribuir el poder público entre gobierno y sociedad, fortaleciendo los lazos de cooperación y solidaridad entre ambos.

- Fomentar una cultura del dialogo y compromiso mutuo entre gobernantes y sociedad para dar respuesta a problemas públicos y solucionar conflictos de manera pacífica y consensuada.
- Incorporar a grupos marginados y necesitados de atención social a la toma de decisiones públicas.
- Fomentar la creación de una ciudadanía responsable, con valores éticos y compromiso social.
- Hacer que la sociedad se involucre en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
- Detonar la participación social de la población infantil y juvenil.
- Promover mayor conciencia sobre las obras públicas y su conservación.

De aquí que el presupuesto participativo se configure como una parte integral del estado de derecho y como un derecho social de los habitantes de la ciudad. En ese marco se inscribe el presupuesto participativo en la Ley de Participación Ciudadana como "El mecanismo que permite la participación directa de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto público, un instrumento que permite potenciar la participación ciudadana en la definición de prioridades y en la discusión de cómo se distribuyen los recursos económicos existentes.

¿De dónde viene y que elementos caracterizan al presupuesto participativo?

En vista del marco conceptual anterior, podemos concluir que el presupuesto participativo se desprende una concepción democrática del gobierno y la sociedad, parte de una visión que pretende generar una forma nueva de gestión pública, diferente a la política gubernamental tradicional, aquella que tiene una visón concentrada en las instituciones como únicos entes facultados para tomar decisiones y concentrar los recursos públicos; para establecer un modelo de gobierno basado en el consenso, diálogo permanente e inclusión de todos los miembros de la sociedad, a fin de enfrentar las desigualdades, la segregación, los problemas públicos y definir prioridades sociales en base a la participación ciudadana.

Por tanto, el presupuesto participativo parte de:

- Un gobierno democrático e incluyente, cuyas instituciones, sistema político, electoral y órganos de gobierno recojan las diversas expresiones de la sociedad.
- La existencia de una ciudadanía organizada que trabaja por ampliar sus derechos y su influencia en las acciones de gobierno.
- La voluntad política de los gobiernos para incorporar espacios e instrumentos de participación directa del ciudadano.
- Una cultura social de educación ciudadana, que genere una sociedad crítica, organizada y participativa.
- Un marco jurídico que eleve a rango de derecho social la participación de la comunidad en los asuntos públicos y de gobierno.
- Una base de planeación democrática que incluya a la ciudadanía en el proyecto de desarrollo social y en la programación de las acciones de gobierno.
- Que la ciudadanía cuente con mecanismos de deliberación y decisión sobre el destino de los recursos, es decir, que cuente con medios para decidir de manera directa en que se usará parte del presupuesto público.
- Un elevado proceso de descentralización que otorgue a los gobiernos locales capacidad de gobierno.
- La articulación de organizaciones ciudadanas independiente y apartidistas que vigilen a las autoridades.

El presupuesto participativo de la Ciudad de México.

La participación social en los asuntos públicos es un proceso que por años se ha ido gestando en la Cuidad de México durante todo el Siglo XX e inicios del XXI; los capitalinos, por el sistema de gobierno federal, han experimentado un número de cambios elevado en relación a la organización política del anteriormente Distrito Federal, sus órganos de representación social y autoridades de gobierno.

El Distrito Federal al ser sede de los poderes de la unión, no gozaba de un estatus jurídico semejante al de los otros 31 estados de la república, ya que en su territorio conviven autoridades federales y locales. Dicha situación generó que durante años los

habitantes de la ciudad no pudieran elegir a sus gobernantes, el poder público del Distrito Federal se concentraba en un Departamento Administrativo que dependía directamente del presidente de la república. A los habitantes del distrito federal se les catalogaba despectivamente como "ciudadanos de segunda clase".

La lucha por la autonomía de la ciudad con respecto a los poderes federales fue larga, pero rindió sus frutos a partir del año de 1997 cuando por fin los habitantes de la ciudad pudieron elegir a sus Jefe de Gobierno (poder ejecutivo) y Asamblea Legislativa (poder legislativo)⁷.

Además, en los procesos de gobierno surge el concepto "planificación concertada", que se formalizó en el artículo 26 de la Constitución y concretamente con la Ley de Planeación (2003) y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichos instrumentos son de observación obligatoria en toda la república y establecen una serie de lineamientos a los que gobiernos de todos los órdenes deben sujetarse.

De acuerdo al Artículo 26 constitucional, el Estado es responsable de organizar un Sistema de Planeación Democrática con el fin de alcanzar un desarrollo integral y sustentable del país. La Ley de Planeación reglamenta esta disposición estableciendo para ello que el ejercicio de gobierno y las decisiones que incidan en el espacio público deben incluir a los diversos sectores sociales, a los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; instituciones académicas, profesionales y de investigación, así como organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales

En ese contexto, lo más significativo al respecto de la participación social en la Ciudad de México fue la expedición de la Ley de Participación Ciudadana en 1998 y una serie de ordenamientos que elevan a rango de ley la participación social, incluyéndola en el marco normativo como un derecho social y humano.

⁷ Sánchez Mejorada, María Cristina. La Participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales. El Cotidiano, enero. febrero. 16, número 009. Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco. Distrito Federal México.

Durante el primer gobierno de oposición en la ciudad, que encabezo Cuauhtémoc Cárdenas al frente del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el periodo de 1997-2000, tres leyes de carácter local que auspician y norman la participación de organizaciones y ciudadanos en la vida pública de la Ciudad de México fueron expedidas.

Dicha normatividad recogía iniciativas de las organizaciones sociales y civiles formuladas años atrás, su expedición se dio en el marco de un intenso proceso de negociación entre sociedad civil y legisladores de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que, significaron un triunfo de la sociedad y sentaron un presente importante para la inclusión de la ciudadanía en los asuntos de gobierno.

Estos tres ordenamientos son: La Ley de Participación Ciudadana (1998); Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (2000) y la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2000).

En ellas, se cristalizan una serie de demandas de las organizaciones sociales y civiles con miras a : *Institucionalizar* la participación de la ciudadanía en el ámbito público; una *nueva relación democrática entre el gobierno y la sociedad;* desarrollar formas de *organización de la ciudadanía y de reorganización de las instituciones de gobierno* para facilitar y hacer valer la participación ciudadana en la política pública; perfeccionar el cuerpo de *instituciones, normas y procedimientos públicos* para permitir el *control y la fiscalización* ciudadana en el ejercicio del gobierno; generar una *cultura de la participación de la ciudadanía* en todos los ámbitos de gobierno (programas sociales, planes de desarrollo, etc.); y por último *contribuir a consolidar una sociedad civil.*8.

El derecho de participar se traduce entonces, en posibilidades legalmente reconocidas para intervenir en las decisiones públicas, a través de la propuesta, ejecución o evaluación de programas de gobierno.

⁸ Rocío Lombera y Milagros Cabrera. Experiencias Latinoamericanas "Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana", convocado por la REPPOL, el CEAAL y el Gobierno del D.F., en febrero de 1998.

Según lo establece la propia Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México: "La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital."9

En este sentido es que se desprenden una serie de mecanismos que pretenden detonar la participación de la sociedad en las diferentes etapas del proceso de gobierno. Algunos de los mecanismos que formación ciudadana y participación activa los planes y programas de gobierno son los siguientes:

I. Plebiscito; Referéndum; Iniciativa Popular; Consulta Ciudadana; Colaboración Ciudadana; Rendición de Cuentas; Difusión Pública; Red de Contralorías Ciudadanas; Audiencia Pública; Organizaciones ciudadanas, Asamblea Ciudadana,

Presupuesto participativo.

En cuanto al presupuesto participativo, en el año 2010 se puso en marcha esta política a iniciativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las 16 delegaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil. Para ello, según la Ley de Participación Ciudadana, el presupuesto participativo es aquel sobre el que los ciudadanos deciden respecto a su aplicación en las colonias o pueblos originarios.

La misma ley señala que, el presupuesto participativo representa el 3% del presupuesto asignado a cada Alcaldía, el cual, se distribuye de manera igualitaria entre las colonias y pueblos que conforman la demarcación territorial y se ejerce de conformidad con los proyectos específicos que sean opinados mayoritariamente por los ciudadanos de cada colonia o pueblo.

-

⁹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal



Objetivos Institucionales del presupuesto participativo:

- Efectuar obras prioritarias para la recuperación del espacio público; el mejoramiento, rehabilitación o creación de las calles, áreas verdes, infraestructura cultural, deportiva y recreativa; así como acciones de desarrollo sustentable, fortalecimiento de la seguridad pública y la cultura.
- Propiciar una distribución justa, democrática y equitativa de los recursos públicos con los que dispone el gobierno local.
- Generar un proceso de democracia directa, que contribuya a fortalecer espacios vecinales de reflexión, análisis, revisión y solución a los problemas prioritarios, construyendo una ciudadanía consciente y participativa.

Consulta Ciudadana

 La Consulta Ciudadana es el mecanismo de democracia participativa mediante el cual la ciudadanía de cada colonia y pueblo originario de la Ciudad de México, inclusive las personas originarias residentes en el extranjero deciden anualmente, con su opinión, de entre los proyectos específicos propuestos por la población, cuál es el de mayor importancia para su colonia o pueblo originario y los que resulten ganadores serán los que deberán ejecutarse por las próximas Alcaldías.

En la Consulta Ciudadana podrán participar los ciudadanos de cada colonia o pueblo, conforme a lo siguiente:

- Presentando los proyectos específicos que consideren prioritarios para el mejoramiento de su colonia o pueblo, y
- 2) Emitiendo su opinión para definir el o los proyectos específicos en que habrá de aplicarse el presupuesto participativo.



Uso de los recursos

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 continuación¹⁰:

- En 2020 será del 3.25%
- En 2021 será del 3.50%
- En 2022 será del 3.75%
- En 2023 será del 4%

Los recursos del presupuesto participativo serán distribuidos en el ámbito de las demarcaciones territoriales conforme a lo siguiente:

- El 50% de los recursos asignados, de forma proporcional entre las colonias, pueblos y barrios de la Ciudad.
- II. El 50% restante, de conformidad con los criterios que a continuación se enumeran: a) Índice de pobreza multidimensional de acuerdo con la metodología del órgano encargado de la evaluación de la política de desarrollo social; b) Incidencia delictiva; c) Condición de pueblo originario; d) Condición de pueblos rurales; e) Cantidad de población, de acuerdo con la información más reciente reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; f) Población flotante en las Alcaldías que tienen impacto por este factor.

Rubros de atención del presupuesto participativo

Si bien, el presupuesto participativo está diseñado para que sea la comunidad quien elija el destino de los recursos, los proyectos deben estar dentro de un campo acotado definido con anterioridad, por tanto, no puede construirse cualquier obra o servicio, sino únicamente aquellos que se definen en las reglas de operación del programa.

¹⁰ Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) Presupuesto Participativo. https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/

A continuación, se presentan los rubros y proyectos específicos en que puede destinarse el presupuesto participativo:



Fuente: Información retomada del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) Presupuesto Participativo¹¹

¹¹ Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) Presupuesto Participativo

VI. Hipótesis.

¿Es el presupuesto participativo de la Ciudad de México un instrumento para detonar la participación ciudadana y reconstruir el espacio público?

Los datos nos arrojan que el presupuesto participativo no es un elemento suficiente para detonar la participación ciudadana. En la consulta de presupuesto participativo 2022 opinaron 286 mil 312 vecinas y vecinos, equivalente al 4% del Listado Nominal de Electores. Y si bien, de acuerdo al propio Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), la cifra supera en un 19%, la participación respecto del último ejercicio similar realizado en 2019, en el que se registraron 238 mil 905 opiniones, la participación es muy baja.

Incluso, tomando en cuenta que, durante la Consulta de Presupuesto Participativo 2022, un total de 3,661 personas emitieron sus votos vía remota, a través del Sistema Electrónico por Internet (SEI) del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), para opinar a favor de los proyectos registrados en sus respectivas unidades territoriales.

De hecho, haciendo una revisión de los niveles de participación, los resultados son

limitados:

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	

Fuente: Gráfico retomado de del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) Presupuesto Participativo.

Si se trata de evaluar si el presupuesto participativo ha detonado la participación ciudadana y ha abierto nuevos canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad, se observa que las votaciones durante las consultas ciudadanas realizadas por el IECM para definir los proyectos a edificarse con el recurso del presupuesto participativo, son bajos, cercanos al 3% del Listado Nominal de Electores en promedio cada año.

Al hacer la comparación entre el número de votantes totales en las elecciones para Jefe de Gobierno en la ciudad, la diferencia en la cantidad de gente que acude a las urnas es abrumadora, ya que las elecciones para definir cargos públicos los capitalinos han participado en un porcentaje promedio superior al 60% del total de electores, por ejemplo, en la elección de 2018 participaron el 69.86% de los capitalinos, mientras que, en la elección de 2021, la participación fue del 52%. Además, en 2021, diversas alcaldías superaron el promedio de participación, como por ejemplo en la Alcaldía Benito Juárez, con un 63%¹².

De lo anterior, se deprende que el presupuesto participativo no ha sido el instrumento ideal para involucrar a la ciudadanía en los asuntos de interés público, la escasa concurrencia a las mesas de votación, así como la falta de interés para registrar proyectos en beneficio de las comunidades demuestran que la ciudadanía se mantiene aislada de estos procesos "democráticos". Ante tal escenario, es pertinente analizar las razones de tan escasos resultados.

Uno de los principales problemas tiene que ver con que, los procesos de licitación y construcción de proyectos del presupuesto participativo se encuentra en total opacidad, es común que se retrase la entrega de recursos para financiar las obras o se construyen con precios "inflados", que ocasionan que se obtengan resultados por debajo de lo esperado y de baja calidad.

Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021. Elecciones Estatales de la Ciudad de México. http://iberoprep2021.ibero.mx/prep2021/screen01_01.php?4lc4l=14&t1p0=A

La comunidad al ver reducidos los beneficios que inicialmente se tenían planteados asume como un acto de corrupción o falta de compromiso que las autoridades del gobierno de la ciudad y de los gobiernos de las alcaldías, por lo que la consecuencia lógica es que la ciudadanía pierda el interés en participar en este tipo de proyectos y se aleje de este tipo de ejercicios.

Por otra parte, el efecto del presupuesto participativo ha sido mínimo para detonar la participación de la sociedad en su conjunto, ya que los grupos de la sociedad históricamente marginados, así como los ciudadanos no organizados políticamente, son quienes menos se involucran en la implementación del presupuesto participativo.

Generalmente quienes acuden a emitir su voto lo hacen porque tienen un interés particular y de tipo político. Por tanto, el presupuesto participativo ha tenido resultados limitados en incorporar a los grupos más apáticos e indiferentes de la sociedad en la toma de decisiones comunitarias.

El presupuesto participativo ha fracasado en abrir nuevos canales de comunicación y diálogo permanente entre sociedad y gobierno. El programa no logró incluir a sectores de la sociedad tan importantes como jóvenes, poblaciones indígenas, adultos mayores, personas en situación de pobreza y marginados territorialmente (gente que vive en la periferia de la Ciudad), y en general a personas no afiliadas a un grupo gremial, corporativo o de interés político.

La ciudadanía no considera prioritario asistir a votar en las consultas ciudadanas, podría decirse que no es un deber ciudadano o un compromiso social acudir, como por ejemplo si lo representan las elecciones para definir cargos públicos.

Por si fuera poco, el presupuesto participativo carece de instrumentos de evaluación adecuados que permitan conocer el grado de satisfacción social que genera la construcción de proyectos elaborados a través de su instrumentación.

A continuación, se detalla en algunos aspectos de su implementación recogidos de consultas a vecinos de la alcaldía Iztapalapa¹³:

¹³ Información obtenida en campo.



VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.

Evaluación en estudio de caso.

Los siguientes rubros son los principales obstáculos al desarrollo de los proyectos del presupuesto participativo.

- La no aplicación de los recursos etiquetados al proyecto ganador.
- Cambio de proyectos de manera discrecional.
- Problemas de uso de suelo
- Perdida de utilidad pública de los proyectos al no recibir mantenimiento
- Baja calidad de materiales de construcción
- Incremento inexplicable de costos.
- Interrupción del proyecto.
- Carencia de estudios técnicos de viabilidad de construcción.
- Desvió de recursos

En ese sentido, a continuación, se analizan a detalle 3 de estas problemáticas, en colonias de la Alcaldía Iztapalapa durante ejercicios del presupuesto participativo de diversos ejercicios fiscales.

- A. Mal uso de recursos públicos: Colonia las Palmitas
- B. Problemas de Gestión: Colonia Ampliación Veracruzana
- C. Perdida de utilidad pública de los proyectos: Colonia Insurgentes.

A.- Mal uso de Recursos públicos:

 El proceso de licitación es una de las fases clave en el desarrollo del presupuesto participativo, en él se determina que empresa se encargará de la construcción de los proyectos seleccionados durante la consulta ciudadana y o adquirirá los bienes muebles e inmuebles que la sociedad ha determinado comprar con los recursos del presupuesto participativo.



 Sin embargo, dicho proceso ha generado serios problemas técnicos que retrasan el inicio de los proyectos; principalmente debido a los aumentos en el costo entre lo inicialmente planteado y el precio final de construcción, ya que se puede elevar el costo de la obra de manera significativa.

Análisis de Caso, licitación en Colonia las Palmitas:

- El proyecto seleccionado en esa comunidad fue la adquisición de equipo de cómputo, inicialmente se tenía contemplada la entrega de 16 computadoras, servicio de Internet, línea telefónica y muebles. Sin embargo, el costo final de la obra se incrementó en más del 100%, siendo que al final, la empresa sólo ofrecía 8 computadoras.
- Además, en los presupuestos originales la Alcaldía no había contabilizado el Impuesto al Valor Agregado IVA. Por tanto, el costo se eleva en un 15%.
- La Secretaría de Finanzas no autorizó adelantos en el ejercicio de los recursos a fin de poder otorgar un monto presupuestario para la compra de materia prima e insumos. Por lo que la empresa tiene que correr con el gasto de construcción por sí sola. Así, las empresas constructoras, al no contar con un aval de gobierno que garantice el pago de manera expedita, elevaron los costos de la obra, argumentando que no contaban con certeza jurídica, que asegure el pago por la edificación del proyecto en tiempo y forma.
- El resultado, fue que el comité ciudadano se negó a aceptar la reducción de beneficios y se manifestaron el contra de la construcción del proyecto hasta que la empresa volviera a los montos presupuestales originales, o la alcaldía aportara el dinero faltante para adquirir el equipo de cómputo en los términos del proyecto original.

Señalamientos:

 Ley de Obras de la Ciudad de México, prevé mecanismos legales para el ajuste de los costos, el incremento en el precio se ha tomado como definitivo de manera discrecional, es decir, sin realizar un estudio técnico que lo justifique.



- Los comités ciudadanos están excluidos del proceso de licitación y carecen de medios para dicho proceso, se realiza por parte de funcionarios de la alcaldía. Por tanto, el comité vecinal carece de atribuciones para buscar un precio de mercado satisfactorio.
- Además, el cambio de administración en el gobierno de la alcaldía genera incertidumbre en torno a los compromisos contraídos con anterioridad.

B.- Problemas de Gestión:

 Los funcionarios que diseñaron y planearon el presupuesto participativo no contemplaron que gran parte de los proyectos tendrían que adquirir predios, hacer uso de espacios públicos e incluso obstaculizar propiedad. En vista de lo anterior, se han presentado en la ejecución de las obras al aire libre diversos conflictos relacionados con la edificación de los proyectos por problemas de uso de suelo.

Análisis del Caso: Uso de suelo en la colonia Ampliación Veracruzana.

- El proyecto de la colonia pretendía construir un gimnasio y juegos infantiles al aire libre, utilizando para ello un predio abandonado en las faldas del Parque Ecológico Cerro de la Estrella, sin embargo, un ciudadano vecino del lugar se opone a la construcción de la obra, ya que argumenta que el espacio se encuentra catalogado como reserva ecológica y daña su propiedad.
- Por tanto, la obra se ha detenido y el recurso se encuentra subejercido. La alcaldía optó por realizar un estudio técnico de impacto ambiental y recurrir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para determinar si es procedente la construcción.

Señalamientos:

La construcción de proyectos no se apega a lo establecido en la Ley de Obras Públicas,
 ya que antes de iniciar la construcción se debió hacer un estudio del impacto ambiental.



- La alcaldía ha tenido poca capacidad de concertación y negociación política, ya que no ha iniciado mesas de trabajo a fin de ejecutar las obras con arreglos entre las partes en conflicto.
- Los formatos de registro para someter proyectos a validación en la alcaldía son bastante flexibles, carecen de estudios técnicos que determinen su viabilidad.
- Las afectaciones a terceros no fueron incluidas en la planeación de los proyectos, no hay mecanismos compensatorios.
- En las consultas ciudadanas no puede proponerse cambiar el lugar de edificación de un proyecto en específico. Las reglas de operación del presupuesto participativo no prevén esta situación con claridad, no hay una normatividad o procedimiento administrativo bien definido que determine cómo se debe actuar ante problemas con el uso de suelo u otros conflictos con terceros.

C.- Proyectos que pierden su utilidad pública por falta de mantenimiento y personal

Diversos proyectos del presupuesto participativo han perdido su utilidad pública al estropearse con el paso del tiempo por no recibir mantenimiento o circunstancias diversas. En ese sentido, se determina que el presupuesto participativo carece de los medios para identificar los siguientes elementos durante la construcción de los proyectos:

- Calidad del material de construcción.
- Mantenimiento de los proyectos.
- Personal requerido para su operación.
- Viabilidad de los contratos celebrados con empresas

Análisis de caso: Colonia Los Reyes.

En esta comunidad se decidió utilizar los recursos en luminarias, el proyecto se ejecutó en tiempo y forma. Sin embargo, como el paso de los meses cada una de las farolas comenzó a estropearse y al cabo de 6 meses todos se encontraban inservibles. En el mismo sentido, con el recurso de un año anterior se adquirieron patrullas de policía,

sin embargo, hay insuficiencia de personal para darles un buen uso y no hay recursos para utilizarlos en gasolina, es decir, no se advirtió que el recurso se otorgaba únicamente para la adquisición del vehículo.

Señalamientos:

- El catálogo de precios unitarios de la Ciudad de México; que es el documento base para identificar los precios de cada proyecto a edificar, contempla precios superiores al promedio de mercado¹⁴.
- No hay partidas adicionales para dar mantenimiento a las obras construidas con el presupuesto participativo.
- La empresa contratista no ofrece garantía contra robos, vandalismo, descargas eléctricas o factores ambientales que dañen el material.
- No hay personal especializado para operar los proyectos que así lo requieren.
- La alcaldía debe cerciorarse de que los contratos establecidos con empresas de construcción contemplen el mantenimiento de las obras sin un costo adicional.

Análisis del Funcionamiento de los Comités ciudadanos como órgano de representación social

- Los órganos de ciudadanos no incluyen a sectores de la sociedad tan importantes como jóvenes, poblaciones indígenas, adultos mayores, personas en situación de pobreza y marginados territorialmente (gente que vive en la periferia de la Ciudad), y en general a personas no afiliadas a un grupo gremial, corporativo o de interés político.
- En la Ciudad de México la elección para elegir a los representantes de colonia y consejos ciudadanos, generalmente son un escenario de cooptación de ciudadanos por parte de los partidos políticos y un intento por formar cuadros de representación para tener mejor estudiado el terreno de participación electoral para las próximas

34

¹⁴ https://www.obras.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/tabulador-general-de-precios-unitarios



- elecciones presidenciales; es decir, se desvirtuó la participación ciudadana hacía un ejercicio de captación de votantes potenciales y estructuras de partido¹⁵.
- Por si fuera poco, los incentivos económicos discrecionales institucionales o informales, ha fracturado internamente a los comités, y pervertido la esencia del voluntarismo a favor de la comunidad.

Señalamientos:

- Los órganos de representación ciudadana se han ido aislando de la gente, su estructura actual es autoritaria, unipersonal, vertical y poco representativa de la pluralidad social.
- El sistema de elección de la actual Ley de Participación Ciudadana dificulta que ciudadanos no pertenecientes a un grupo social políticamente activo o un gremio se conviertan en representantes ciudadanos, ya que las estructurales territoriales y la cantidad de gente que puedan llegar a movilizar (aunque ésta no sea representativa de un sector amplio de la sociedad) determina la votación a su favor. Es decir, la competencia por la titularidad del órgano ciudadano no se da en un escenario democrático de competencia y equidad.
- Hay poco interés entre la ciudadanía para conocer quiénes son sus representantes en los órganos ciudadanos; generalmente su labor pasa desapercibida.
- Los órganos de representación ciudadana se encuentran politizados y forman parte de la estructura territorial de los partidos políticos, lo cual, reduce su autonomía frente al gobierno.

Estudio de opinión pública sobre el presupuesto participativo.

Para realizar esta evaluación, el estudio de caso que aquí expongo presenta una evaluación realizada con base en una encuesta de percepción, focalizada en ciudadanos de la colonia Iztapalapa que emitieron su voto por medio de las mesas de

¹⁵ **Hernández Estrada, Jesús Eduardo.** <u>Democracia, participación y elecciones vecinales 2010, Revista Escrutinio</u>. 09 noviembre, 2010. Número 58.

recepción, se buscó obtener una muestra representativa de las colonias de la demarcación, en cuanto a sexo, edad, escolaridad y ocupación.

Dicha encuesta se aplicó personalmente durante la consulta ciudadana de 2022, de manera presencial ante las mesas receptoras de opinión que se colocaron en lugares públicos de cada colonia o pueblo¹⁶.

Sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo

Medios de información: La primera pregunta que se realizó tiene que ver con el medio de información que utilizan los ciudadanos para enterarse de la realización del presupuesto participativo, a los ciudadanos se les preguntó:



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

De lo anterior, podemos extraer que casi el 50% de los ciudadanos que votaron en estas tres colonias se enteraron del ejercicio democrático vía Internet, ello, a pesar de la intensa campaña de difusión que se realizó en los medios tradicionales (Radio y Televisión). Llama la atención que en segundo lugar con un 23% del total, se encuentre la difusión a través de los vecinos. Lo cual, resulta importante ya que nos indica que hay involucramiento de la sociedad, que los ciudadanos asumen como tarea propia la de incentivar sus comunidades a votar.

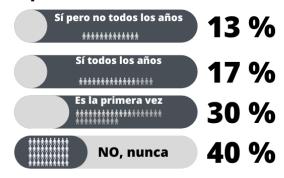
-

¹⁶ Información proporcionada de manera directa por comités ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.



Participación en las consultas: A continuación, se desglosan los datos obtenidos en torno a la participación ciudadana en las consultas a partir de la siguiente pregunta: ¿Ha Participado en las consultas ciudadanas de año anteriores? Los datos que se obtienen son:

Participación en consultas ciudadanas



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

Los datos nos muestran que el 40% de los ciudadanos entrevistados jamás habían acudido a una consulta ciudadana, y en contraste solamente el 17 % de los entrevistados manifestó haber acudido a los 2 ejercicios anteriores de la consulta. Y para el 30% de la población la última consulta fue la primera ocasión en que seleccionaron un proyecto del presupuesto participativo.

Incentivos y motivación para participar en la consultad del presupuesto participativo: Al evaluar cuáles son los principales motivos que llevan a los ciudadanos a participar en las consultas ciudadanas, se obtuvieron los siguientes resultados.



Razones por las que los ciudadanos participan en las consultas



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

De lo anterior, podemos extraer que el principal incentivo de la participación ciudadana son las mejoras que se han hecho a las comunidades a partir de que se destinan recursos públicos a las colonias y pueblos para decidir su aplicación. A la gente le preocupa más la satisfacción de sus necesidades que el control sobre el gobierno o el fortalecimiento de la democracia.

Basta ver que solamente 3.3% de las personas contestó que participa para vigilar el uso y destino de los recursos públicos; y 16.6% mencionaron que su participación va en el sentido de fortalecer la democracia. Mientras que 36.6% de las personas dijeron emitir su voto a fin de ver beneficios en su comunidad.

Lo cual es preocupante, ya que nos indica que la sociedad está demandando obras y servicios, pero no se organiza, ni ejerce contrapeso al poder de gobierno.

Evaluación que la sociedad hace los logros y alcances del presupuesto participativo.

Incidencia del presupuesto participativo: Ante la pregunta expresa ¿Qué tanto cree usted que los proyectos construidos a partir del presupuesto participativo han mejorado su comunidad, atendido problemas públicos e incrementado su calidad de vida?, se obtuvieron las siguientes respuestas





Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

Los datos, nos arrojan percepciones diferenciadas sobre el impacto de los proyectos en las comunidades y calidad de vida de las personas, ello, en vista de que se trata de medir percepciones individuales.

De los gráficos podemos concluir que 60% de los consultados creen que el presupuesto participativo ha tenido poco o nada de incidencia. Es decir, la más de la mitad de la población cree que el presupuesto participativo ha tenido un pobre desempeño. En la opinión pública se mantiene la idea de que los recursos públicos, aun cuando son utilizados democráticamente y de manera directa por la sociedad, tienen escasa utilidad pública.

Para reforzar la evaluación que hace la sociedad del presupuesto participativo se preguntó:

¿Cuál es el principal problema que usted detecta en el presupuesto participativo? ¿Por qué existe tan poca participación en las consultas ciudadanas?





Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

De los datos obtenidos se puede concluir que la ciudadanía no participa en el presupuesto participativo porque no hay confianza en el gobierno, además, es de resaltar que pocos ciudadanos se enteran de la realización de la consulta pública y mucho menos se entera de para qué sirve y cuáles son los proyectos que se están sometiendo a discusión.

De la misma forma un número importante de entrevistados destacó que los proyectos no han beneficiado a su comunidad, y que por lo tanto la ciudadanía se encuentra apática.

Recomendaciones de la sociedad para reformular el presupuesto participativo.

Problemas de ejecución: A la pregunta que se realizó para detectar cuales han sido los principales problemas que han detectado en la ejecución de los recursos los entrevistados respondieron:



Principales problemas en la ejecución de los proyectos



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

El principal problema que detectan los entrevistados es que la sociedad no participa en la ejecución de los proyectos, normalmente la gente se dedica únicamente a emitir su voto, pero sin dar seguimiento a la construcción de los proyectos.

Otro rubro que concentra el 33% de las quejas tiene que ver con su mantenimiento, es decir, su abandono después de un tiempo. Cabe mencionar que solamente 10% mencionó que no se construyeron las obras.

Recomendaciones y propuestas en la fase de implementación: Ante la pregunta de ¿Qué propondría para mejorar el presupuesto participativo? se obtuvieron los siguientes datos:

Recomendaciones de la sociedad para mejorar el presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

El 20%, considera que el tiempo que se otorga para votar por algún proyecto es insuficiente, por tanto, proponen que se amplié el plazo de la consulta. El 27% opina que se deben destinar más recursos a cada colonia, considerando insuficiente el 4% del total del presupuesto de la alcaldía que se otorgará en 2023. Solamente 12% manifestaron que deberían ampliarse los mecanismos de comunicación entre sociedad y gobierno y 40% personas consideran que debería modificarse la Ley de Participación Ciudadana.

Incrementar los rubros de atención en que puede ejercerse el presupuesto participativo:

Ante la pregunta de ¿Qué otro rubro de atención le gustaría que se incorporará al presupuesto participativo?, los entrevistados opinaron:

Rubros que la sociedad considera de aplicación prioritaria en el presupuesto participativo.



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

El grueso de la población preferiría incorporar a los temas de atención del presupuesto participativo los servicios de Salud y Agua Potable, 76% de los entrevistados considera que presupuesto debería poder ejercerse servicios de salud y ampliación de la red de agua potable. Únicamente 16% personas piensan que el presupuesto debería

canalizarse en servicios educativos y sólo 8% de las personas piensan que el cuidado del medio ambiente debería ser prioridad.

Percepción ciudadana de la importancia del presupuesto participativo para incentivar la participación ciudadana.

Finalmente se preguntó ¿Usted cree que el presupuesto participativo sea una política que detone la participación social para resolver problemas de la comunidad?



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta realizada a ciudadanos de la Alcaldía Iztapalapa.

De acuerdo con los datos de la encuesta, la percepción sobre el presupuesto participativo es que necesita ajustes 64%, aunque cuenta con un 30% de respaldo absoluto. Cabe señalar que, únicamente 5% de las personas rechazaron de manera definitiva al presupuesto participativo y lo catalogan de fracaso absoluto.

Resultados del estudio de opinión pública sobre el presupuesto participativo

 La mayoría de los ciudadanos, un 40% se entera del ejercicio de consultas ciudadanas por Internet un número importante lo hace por medio de sus vecinos, lo cual, es buena señal del involucramiento de la sociedad, al asumir como propio el ejercicio de participación.

- 40% de los ciudadanos entrevistados jamás había acudido a una consulta ciudadana, en contraste solamente el 17 % de los entrevistados manifestó haber acudido a los 2 ejercicios anteriores de la consulta. De lo anterior podemos concluir que no existe una cultura de participación afianzada en la sociedad para emitir su voto en las consultas, no hay un criterio en la distribución del voto que permita determinar que se ejerce por vocación o compromiso social. Muchos de los votantes desconocían que proyectos se estaba votando y ejercían su voto por curiosidad o debido a que se encontraban de paso ante las mesas de votación.
- Los ciudadanos votan una vez, pero olvidan hacerlo al otro año. Para los capitalinos no es una obligación moral, ni ciudadana votar el presupuesto participativo, como si lo es votar en las elecciones para definir cargos públicos.
- Cerca del 60% de los consultados creen que el presupuesto participativo ha tenido poco o nada de incidencia. Es decir, la más de la mitad de la población cree que el presupuesto participativo ha tenido un pobre desempeño.
- Un problema que detectan los entrevistados es que la sociedad no participa en la ejecución de los proyectos, normalmente la gente se dedica únicamente a emitir su voto, pero sin dar seguimiento a la construcción de los proyectos.
- Parte de la ciudadanía considera que el tiempo que se otorga para votar por algún proyecto es insuficiente, por tanto, proponen que se amplié el plazo de la consulta o que se empate con votaciones para elección de cargos públicos, cuando se realicen en periodo electoral para la elección de autoridades.
- El grueso de la población se decanta por incorporar a los temas de atención del presupuesto participativo los servicios de salud y agua potable. Habría que considerar esta petición, recordando que, en países con larga tradición de presupuestos participativos, la sociedad puede construir escuelas, centros de salud e infraestructura hidráulica con los recursos.



 Entre la ciudadanía hay expectativas de que el presupuesto participativo se convierta en el instrumento social de empoderamiento ciudadano en los asuntos públicos. Menos del 5% de los entrevistados consideran que el presupuesto participativo ha fracasado y debería desaparecer.



VIII. Conclusiones.

Como decía Norberto Bobbio, deben ampliarse los espacios en los cuales la población puede hacer válido su derecho a participar en la toma de decisiones públicas, pues se debe trascender de la democracia electoral a la democracia efectiva de ejercicio de derechos.

Sin duda, la democratización de nuestras instituciones es una realidad, al día de hoy, los actos de gobierno son más transparentes, involucran de mejor manera el sentir de la sociedad y se han ampliado los canales por los cuales la sociedad puede participar en los asuntos públicos.

Sin embargo, instrumentos como el presupuesto participativo son una muestra de que aún falta un camino que recorrer para que la participación social tenga una verdadera incidencia, y que el verdadero reto es incorporar a los grupos históricamente marginados (campesinos, obreros, personas con discapacidad, jóvenes, etc.) a la consolidación de una democracia verdaderamente representativa y que tenga por fin último el bien común.

Como Jordi Borja señala al hablar del rescate del espacio público y la viabilidad de la ciudad, se debe promover un movimiento de reforma institucional, rompiendo la segmentación actual por sectores especializados vinculados a corporaciones profesionales burocratizadas. Y sobre esta base puede desarrollarse una relación con la ciudadanía más participativa, en la línea de la democracia deliberativa¹⁷.

En tal escenario, en el Congreso de la Ciudad de México debe concretar reformas a la Ley de Participación Ciudadana para rediseñar a los actuales Comités Ciudadanos y el proceso mismo del presupuesto participativo con los siguientes objetivos:



- Desarrollar mejores esquemas de información y de capacitación ciudadana para la participación en las consultas, a fin de elevar el índice de asistencia que sigue siendo muy bajo.
- Fortalecer los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo.
- Definir esquemas de financiamiento más grandes y regularizables para el mantenimiento de las obras.
- Contar con mecanismos más rigurosos para determinar la viabilidad de los proyectos.
- Capacitar al personal de las alcaldías y a la ciudadanía para operar los proyectos que así lo requieran.
- Incorporar cláusulas más precisas en los contratos con proveedores para asegurar el cumplimiento.
- Incorporar mecanismos más expeditos para la resolución de conflictos entre la Alcaldía y la ciudadanía.

Retomando a Bardach¹⁸, quien señala que una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable, considero que el presupuesto participativo es una política pública con alto grado de aceptación, pero con una mala implementación que la hace ser objeto de malos señalamientos en la opinión pública; por ello, es susceptible de ser fortalecida.

Con estos esfuerzos, si bien incipientes, la ciudadanía tiene expectativas de que los mecanismos de democracia participativa se conviertan en un instrumento social de empoderamiento ciudadano en el mediano plazo, ya que sin duda representan un

¹⁸ Eugene Bardach. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas

esquema factible que puede mejorarse para permitir la participación social de manera más amplia, en otros canales que los meramente electorales y partidistas.

IX. Bibliografía.

- Ariza Díaz, Yolanda. El presupuesto participativo: un camino hacia la democracia. Escuela de administración pública. "ESAP". Facultad de Postgrado. Colombia.
- Luis F. Aguilar Villanueva. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F, p14.
- Luis F. Aguilar Villanueva. (1993). <u>Problemas Públicos y Agenda de</u>
 Gobierno. Estudio
- Introductorio. Editorial Miguel Ángel Porrúa Primera edición, enero de 1993,
 México. D.F, p 52.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
 Glosario. Definición de Población Objetivo. México. Extraído del Portal WEB:
 http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx
- Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), (2007).
 Políticas públicas y RSC. Políticas de Incentivos. Madrid, España, p 7. Extraído del Portal WEB: http://observatoriorsc.org/posicionamiento-politicas-publicas-y-rsc/
- Subirats, Joan, et. al., <u>Análisis y Gestión de Políticas Públicas</u>, Barcelona, Ariel, 2012.
- Oszlak, Oscar (1980): Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. CEDES. Buenos Aires.
- Joan Bou Geli. <u>Los presupuestos participativos en el contexto de crisis</u>.
 Facultad de Empresas y Comunicaciones. Universidad de Vic. Pág. 3.
- Borja, Jordi. Espacio público y derecho a la ciudad. Barcelona, 2012.
 https://debatstreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio publico derec
 https://debatstreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio publico derec
 https://debatstreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio publico derec

- Instituto Electoral de la Ciudad de México (ICEM). Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019. http://www.iecm.mx/participacion/consulta-ciudadana-sobre-presupuesto-participativo-2019/
- Eugene Bardach. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas
- Rocío Lombera y Milagros Cabrera. <u>Experiencias Latinoamericanas</u>
 <u>"Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadan</u>a", convocado por la REPPOL, el CEAAL y el Gobierno del D.F.
- Instituto de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal. Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal. Portal Web.
- Barzelay, Michel. <u>Atravesando la burocracia</u>. "<u>Una nueva perspectiva de la administración pública</u>". México, FCE, 2000. Págs. 143
- Isunza Vera, Ernesto. "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" CIESAS/ Universidad Veracruzana/ Miguel Ángel Porrúa, Colección "Conocer para decidir", Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, pp. 265-291. [ISBN: 970-701-823-2]
- Hobbes Thomas. <u>Leviatán.</u> Clásicos de la ciencia política. Editorial Gernika.
 México.
- Arnaiz Amigo Aurora. <u>Estructura del Estado.</u> Grupo Editorial. Miguel Ángel Porrúa. México.