



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA FALTA DE REGULACIÓN, EVALUACIÓN E INCENTIVOS EN
LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
CIUDAD DE MÉXICO. UN BALANCE A DIEZ AÑOS SOBRE EL
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

JOSÉ EDUARDO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

TUTORA PRINCIPAL: DRA. KARLA VALVERDE VIESCA
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES,
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES (FCPYS),
UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE
2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La falta de regulación, evaluación e incentivos en los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México. Un balance a diez años sobre el presupuesto participativo

Índice

AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. LA CONFORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN EJE ARTICULADOR DENTRO DEL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
1.1 Tipos de participación.....	31
1.2 La importancia de la participación ciudadana en el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos democráticos.....	34
1.3 El espacio público como el lugar de encuentro de más actores en la participación	39
1.4 Vinculación entre la participación ciudadana y las políticas públicas.....	41
1.4.1 La participación ciudadana como una herramienta de política pública	45
1.5 Modelos de Presupuesto participativo y su inclusión en el contexto mundial.....	47
1.5.1 El presupuesto participativo visto desde una perspectiva de herramienta de política pública.....	54
CAPÍTULO 2. SISTEMAS DE REGULACIÓN Y EVALUACIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE PARTICIPATIVO: LA EXPERIENCIA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	58
2.1 El Presupuesto Participativo de la Ciudad de México (2010-2018)	59
2.2 Importancia de la normatividad en la participación ciudadana y los asuntos públicos.....	69
2.2.1 Regulación del presupuesto participativo de la Ciudad de México (2010-2018)	71

2.3 Marcos legales ampliados. La Nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y la Constitución Política de la CDMX.....	74
2.3.1 Contextos extraordinarios y sus afectaciones en las regulaciones de la participación ciudadana	77
2.4 Evaluación como proceso de retroalimentación	78
2.4.1 El seguimiento del presupuesto participativo.....	81
2.4.2 Seguimientos de proyectos y sanciones en el nuevo modelo de presupuesto participativo.....	88
CAPÍTULO 3. INCENTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU PAPEL EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	90
3.1 Involucramiento electoral y ciudadano dentro del presupuesto participativo	90
3.2 Preocupaciones e intereses de los habitantes de la CDMX.....	95
3.3 El papel de los incentivos en la participación política y ciudadana	99
3.4 Tipos de incentivos y su utilización en el entorno del presupuesto participativo de la CDMX	105
3.5 Incentivos presentes en el modelo más reciente del presupuesto participativo.....	111
3.5.1 Distribución de recursos	112
3.5.2 Uso del factor tecnológico	113
3.6 La participación en números. Resultados del proceso de Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2020-2021	115
CAPÍTULO 4. EL DESEMPEÑO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN 6 CIUDADES. UN ESTUDIO COMPARADO DE LOS CASOS DE PORTO ALEGRE, CIUDAD DE MÉXICO, MONTEVIDEO, MADRID, MAKUENI Y SEÚL.....	119
4.1 Método comparativo en el análisis de lo público	120
4.2 Qualitative Comparative Analysis (QCA)	121
4.2.1 Metodología: selección de casos	124

4.2.2 Metodología: variables	125
4.3 Comparación del desempeño del presupuesto participativo en diferentes ciudades	129
4.4. Consideraciones finales	141
CONCLUSIONES	143
FUENTES CONSULTADAS	147

AGRADECIMIENTOS

Hay varias cosas que siempre procuro tener presente, una de ellas es estar agradecido con las personas que algún momento me han brindado una oportunidad, un consejo, un regalo o un simple gesto de amabilidad. Así que no quiero dejar pasar la oportunidad de dar las gracias a quienes me han acompañado en estos dos años de Maestría e investigación.

Quiero empezar dando las gracias a la Dra. Karla Valverde Viesca por apoyarme en la creación, desarrollo y culminación de esta tesis. Agradezco la confianza que me ha brindado durante el tiempo que tengo conocerla. Por ser una excelente profesora y tutora, pero, ante todo, una amiga y guía. Sin ella, nada de lo aquí expuesto hubiera sido posible.

A mis lectores y jurado, Bertha Lerner, Carlos Luis Sánchez y Alberto Espejel les doy las gracias por su asesoría en el tema, su conocimiento, su empeño y su paciencia. Asimismo, al Dr. Maximiliano García, a quien no solo le expreso mi gratitud por ser lector y jurado, sino también por sus enseñanzas como docente, la oportunidad de aprender con él y sobre todo su amistad.

Al Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y a CONACYT les agradezco el apoyo académico y económico que hicieron posible que estudiara y concluyera en tiempo y forma la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

A mis profesores y profesoras, Karolina Gilas, Omar Guerrero, Rina Aguilera, Eduardo Villareal, Sandra Murillo, Mauricio Padrón y Alejandro Navarro les agradezco por darme el conocimiento y herramientas para concluir la maestría y mi investigación de manera satisfactoria. Sus clases fueron de suma importancia para mejorar la calidad de este proyecto.

A mis compañeros y compañeras del Posgrado, Claudia, Jerson, Cristina, Ana Cristina, Violeta, Juan Carlos, Efraín, Elizabeth, Emilio, Enrique, Joshua, Miguel, Julio, Yazmín, Laura, Emanuel, Patricia, Bryan, Alexis y Melissa les agradezco el

tiempo compartido en las aulas (físicas o virtuales) o fuera de ellas. Aprendí mucho de cada uno.

A mi compañera, colega y amiga Yenedi Posadas por acompañarme desde el inicio hasta al final de la Maestría. Estoy seguro de que seguirá conmigo por muchos años más y ésta no será la última dedicatoria en la que esté presente.

Muchas gracias a ustedes. No hubiera podido llegar hasta este punto sin su ayuda. Espero en algún momento poder retribuir, aunque sea un poco de lo mucho que me han brindado.

INTRODUCCIÓN

Las corrientes de estudio del gobierno y los asuntos públicos son temas que han ido evolucionando conforme surgen nuevos elementos de análisis en la teoría política y de la administración pública. Dentro de este campo uno de los que ha recibido mayor énfasis en los últimos años debido a su relevancia en el contexto actual son las políticas públicas y su estrecha relación con las ideas de gobernanza, democracia y la apertura de espacios de deliberación que den un mayor peso a la opinión de la sociedad.

El ascenso del ciudadano como actor primordial en la dinámica gubernamental tiene como precedentes las crisis de representación y gobernabilidad de los años setenta y ochenta, manifestadas en el declive del Estado benefactor, el déficit fiscal, endeudamientos externos, sobrerregulación de los mercados y el exceso de demandas de los gobiernos (Uvalle, 2000). Dentro de este contexto, surgieron cambios en las dinámicas políticas, sociales y económicas tradicionales, las cuales cimentaron la oportunidad para crear nuevos modelos y mecanismos centrados en sumar las capacidades, recursos y esfuerzos basados en la regulación e interacción de múltiples actores (gobierno, sociedad y mercado) (Blanco y Goma, 2002).

El presupuesto participativo es un ejemplo del tipo de mecanismos de innovación gubernamental que buscó dar mayor peso a los ciudadanos en la toma de decisiones. (Stoker, 2016) Su surgimiento se da en el municipio de Porto Alegre (Brasil) en 1989. En 1997 empezó a expandirse a más de 30 municipios de Brasil gobernados por partidos de izquierda (principalmente el Partido del Trabajo) y posteriormente, a finales de la década de los noventa y principios del dos mil su influencia se extendió de manera regional en Latinoamérica (Porto De Oliveira, 2010).

Las primeras experiencias de presupuesto participativo en México se dieron en el municipio de Cuquío (Jalisco) en 1993, y tres años más tarde se introdujo el mecanismo en el municipio de Santa Catarina (Nuevo León) en los periodos 1997-2000 y 2000-2003. En un segundo momento de expansión en el país las

experiencias llegaron al Estado de Durango (2004-2009), Ecatepec en el Estado de México (2006-2009), el municipio de Solidaridad en Quintana Roo (2009-2011), además de las primeras experiencias en el Distrito Federal en las delegaciones Cuauhtémoc (2001), Tlalpan (2001-2003) y Miguel Hidalgo (2001-2005). El mayor crecimiento de esta herramienta participativa se da en la década 2010-2020, agrupando la mayor cantidad de lugares que optaron por introducir el ejercicio. En este caso podemos encontrar municipios de Nayarit, Puebla, Sonora, Jalisco, Hidalgo, Coahuila, Chiapas y Aguascalientes. Además de la Ciudad de México que decide implementarlo de manera extendida en sus entonces delegaciones (ahora alcaldías) (García y Telles, 2018; Escamilla, 2019; Marquina & Alonzo, 2012).

La principal tarea del presupuesto participativo en la CDMX ha sido cambiar las condiciones de los habitantes de una comunidad por medio de proyectos específicos que mejoren la infraestructura y servicios públicos de su entorno. Los rubros de aplicación se encuentran establecidos en el artículo 116 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México: a) obras y servicios; b) equipamiento; c) infraestructura urbana d) prevención del delito; e) actividades recreativas; f) actividades deportivas; y g) actividades culturales.

Por otro lado, administrativamente los objetivos del presupuesto participativo los encontramos en el artículo 120 de la misma ley, los cuales están asociados al cumplimiento de las etapas que conllevan su realización: convocatoria, deliberación, registro de proyectos, validación, consulta, selección y ejecución del proyecto. Asimismo, en las fases que involucran la participación directa de la sociedad, un elemento clave es el número de personas que se involucran en esa fase.

En el ámbito internacional la participación ciudadana a través de mecanismos de colaboración ha mostrado tener el potencial para beneficiar tanto a la sociedad como a las instituciones en el fortalecimiento de la confianza en los actores gubernamentales, mayores índices de descentralización en las tareas de la administración pública, alivio en la resolución de situaciones hostiles, la construcción de alianzas estratégicas y la ganancia de legitimidad en las decisiones públicas. Entre estos casos se encuentran Porto Alegre (Brasil), Montevideo

(Uruguay), Rosario (Argentina), Villa Salvador (Perú), Lima (Perú) y Caracas (Venezuela) (Golfrank, 2006; Irvin y Stransbury, 2004; Bloj, 2009).

Siguiendo esta línea, en nuestra investigación nos preguntarnos qué tan efectivo ha sido su funcionamiento en la Ciudad de México al momento de encausar la participación de la sociedad en la esfera de la acción pública. Nos centraremos en analizar su regulación, incentivos y evaluación, tres aspectos asociados principalmente al diseño, y que nos permiten revisar y comparar el modelo utilizado del 2011 hasta el año 2018 con las adecuaciones realizadas en el modelo sucesor (2019).

En primer lugar, de acuerdo con Merino (1997), la participación de la sociedad en las democracias modernas debe estar determinada por procesos e instituciones que regulen la convivencia tanto individual como colectiva. De la misma manera, Verba, Nie y Kin (1978), coinciden que las actividades ejercidas por los ciudadanos en el ámbito de la participación deben ser consideradas en términos legales. Asimismo, Marshall y Bottomore (2004), consideran relevante este punto, a fin de poder establecer derechos y responsabilidades en el ámbito público. En este sentido, podemos considerar que las figuras de participación institucionalizada dependen, en gran parte, de la existencia de marcos legales que garanticen su adecuada organización y funcionamiento, además del cumplimiento de elementos básicos que guíen y sustenten sus procesos de operación.

En la legislación de la CDMX, la participación ciudadana es reconocida en diversos principios que intentan normar su utilización. En el caso del presupuesto participativo al no ser un mecanismo usado en todo el país no hay una ley de aplicación nacional, en consecuencia, el peso recae en la reglamentación local (estatal o municipal). En la Ciudad de México, hasta el 2018 su uso estaba reglamentado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Para los ejercicios posteriores al 2019 se contempla en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX) y la Constitución Política de la Ciudad de México.

En la primera etapa de ejecución (2011-2018), las consideraciones legales eran mínimas, y no contemplaban situaciones en las que no se llevará a cabalidad el instrumento, mostrando una insuficiencia en cuanto a su regulación y, por tanto, una deficiencia en las reglas y procedimientos que permiten el funcionamiento y límites al acceso y ejercicio del poder político por medio del presupuesto participativo. La importancia de este hecho yace en que su efectividad determina y posibilita el ejercicio de una ciudadanía más plena y ampliada (Rabotnikof, 2005).

Por otro lado, uno de los puntos más cuestionados sobre su desempeño radica en la baja afluencia en las jornadas de votación. Sobre esto, el director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), Joan Font (2004), menciona que las primeras investigaciones empíricas que se hicieron sobre el tema del involucramiento de la sociedad en el mundo contemporáneo confirmaban que, ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente era una expresión minoritaria en las sociedades occidentales. La participación tenía un papel secundario, debido a que existía indiferencia por los temas públicos y el rol de la sociedad se limitaba al de espectador ante la falta de un interés ciudadano real. Desde esta perspectiva, resulta prudente revisar su desarrollo en los ámbitos locales, pues una función permanente que vaya más allá del voto en su representación de herramienta electoral se debe retroalimentar con el carácter y el compromiso que tenga el ciudadano con la democracia.

En este sentido, los niveles de abstencionismo (electoral) —por lo general— son un indicador que nos muestran la desconfianza, apatía o interés por involucrarse en los procesos de gestión pública (Thomson, 2002).¹ Por ello, es conveniente analizar los resultados de los ejercicios de consulta sobre presupuesto realizados hasta ahora en la Ciudad de México (y el Distrito Federal), ello con la finalidad de evaluar qué

¹ Debemos tener en consideración que el desinterés o apatía por la expresión del voto es solo una posibilidad dentro del abstencionismo mexicano o internacional, puesto que también pueden responder al posicionamiento estable a través del tiempo por parte de los electores, a cálculos del valor esperado en la votación (abstención ocasional) o situaciones técnicas que impiden ejercer el voto como estar fuera del país o distrito correspondiente, no contar con credencial vigente o padecer de alguna enfermedad que impida la asistencia a las urnas (abstención involuntaria). Para ahondar más en este tema, véase, Lutz, Bruno (2005), La participación electoral inconclusa: abstencionismo y votación nula en México, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, México.

tan representativos fueron estos procesos de acuerdo con su porcentaje de intervención.

TABLA 1. PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LOS PROCESOS DE CONSULTA CIUDADANA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2011-2019

Año de jornada de votación	Año de ejecución del gasto	Lista nominal	Participación	Participación con respecto a la lista nominal (%)
2011	2011	6 570 932	142 482	2.1
2011	2012	7 033 571	144 277	1.99
2012	2013	7 216 073	147 737	2.01
2013	2014	7 329 120	876 706	11.96
2014	2015	7 134 194	188 764	3.06
2015	2016	7 229 463	276 285	3.82
2016	2017	7 015 099	746 221	10.87
2017	2018	7 413 206	290 215	3.89
2018	2019	7 613 386	248158	3.26

*Fuente: elaboración propia con base en los datos de las Estadísticas de resultados de las Consultas Ciudadanas Sobre Presupuesto Participativo del Distrito Federal y la Ciudad de México del 2011 al 2019.

De acuerdo con los datos anteriores, la participación efectiva promedio es del 4.55%, con un alto porcentaje de ciudadanos que optan por el abstencionismo, lo cual puede interpretarse como una muestra de debilidad democrática o de la desconfianza hacia los procesos de colaboración de este tipo. De igual manera que el desencanto frente a las instituciones y el mecanismo participativo en sí. Asimismo, debemos tomar en cuenta que con una media tan baja es difícil de

considerar este proceso como una representación verdadera en términos de validez y legitimidad al compararse con la lista nominal (véase tabla 1). Sobre todo, si los comparamos con los resultados de los procesos electorales del Distrito Federal y la Ciudad de México realizados en los mismos años que la consulta del presupuesto participativo (véase tabla 2).

TABLA 2. COMPARACIÓN DE PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE CONSULTA CIUDADANA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LOS PROCESOS ELECTORAL LOCAL ORDINARIO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA CIUDAD DE MÉXICO

Proceso	Año de la votación	Participación con respecto a la lista nominal (%)
Consulta ciudadana sobre presupuesto participativo	2012	2.1
Proceso Electoral Local Ordinario 2011-2012 del Distrito Federal		65.98
Consulta Ciudadana Sobre Presupuesto Participativo	2015	3.82
Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 del Distrito Federal		44.27
Consulta Ciudadana Sobre Presupuesto Participativo	2018	3.26
Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 de la Ciudad de México		70.44

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados del Proceso Electoral Local del Distrito Federal y la Ciudad de México, correspondientes a los años 2012, 2015 y 2018 y las Estadísticas de resultados de las Consultas Ciudadanas Sobre Presupuesto Participativo del Distrito Federal y la Ciudad de México del 2011 al 2019

Derivado de lo anterior, podemos hacer una primera suposición sobre que la simple aplicación del presupuesto participativo no garantiza que la población apoye la demanda. De esta manera, si se optará por utilizar la participación como eje de acción en el gobierno, crear incentivos sería apropiado en función de tres aspectos: 1) La desconfianza por parte de la sociedad a los procesos institucionalizados de participación no electoral tradicional. 2) El desconocimiento de las figuras consultivas de participación ciudadana. 3) La tendencia de los ciudadanos de no canalizar sus demandas por medio de vías institucionales.

Al respecto, con algunos datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), en su última versión del año 2012,² podemos observar que 48.53% de los encuestados considera que la política tiene cierto grado de complejidad. Lo cual nos deja un precedente para buscar maneras de facilitar la política hacia los ciudadanos y así aumentar el número de participantes en las consultas y proposición de proyectos, ya que, a pesar de las primeras cifras, el 77% dentro de la misma encuesta, considera que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y del gobierno (SEGOB, 2012). Concordante con que el 80% de los encuestados considera que los ciudadanos deberían ser tomados en cuenta en decisiones importantes (SEGOB, 2012).³

Desde una perspectiva similar, en el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en su edición 2014, observamos que 1) a pesar de que la participación electoral en México no es tan grande como en Alemania o Argentina, comparativamente sí logra ser mayor que en otros países donde el reflejo del sistema político es positivo (Francia) y similar al de otras democracias consolidadas (Estados Unidos, España, Canadá y Reino Unido); y 2) los ciudadanos mexicanos se muestran receptivos a

² Si bien los datos son correspondientes al año 2012, nos son útiles para hacer inferencias sobre la perspectiva de los mexicanos sobre elementos que están asociados a una mayor inclusión de la sociedad en los asuntos públicos. Asimismo, como establecen Achen y Bartels (2016) las prácticas políticas seguidas por los ciudadanos no difieren en gran medida de una era a otra.

³ El diseño de la muestra para la ENCUP es estratificado y por conglomerados donde la unidad mínima de selección es una persona de 18 años cumplidos y la máxima de 93, al momento de la entrevista. El total de entrevistados es de 3750 personas donde la probabilidad de un sujeto de ser extraído de la muestra es de 48.22 % para hombres y 51.78% para mujeres. Para conocer todos los datos generados por la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) en su versión 2012, véase, <https://www.inegi.org.mx/programas/encup/2012/>

más tipos de participación política no electoral tradicional (platicar sobre temas políticos, asistir a reuniones, colaborar en actividades de partido políticos, compartir información de carácter político o social, firmar peticiones o documentos en señal de protesta, participar en manifestaciones o protestas, tomar o bloquear instalaciones públicas, o participar en una huelga).⁴

Asimismo, debemos tomar en cuenta que en los procesos de votación hay otros elementos que también intervienen en la decisión del votante o elector tales como las adhesiones partidistas, ideologías, sistemas de creencias, bases sociales, fuentes de información, predisposiciones, prejuicios, percepciones, opiniones, propensiones, persuasiones, condiciones, expectativas, valores políticos, símbolos, ideas e imágenes (Moreno, 2004: 9).

Ciertamente no hay un consenso sobre qué elemento es más determinante en la influencia del voto, ya que estas asociaciones pueden relacionarse más a un tipo de momento o contexto particular. Sin embargo, las motivaciones más comunes dentro del enfoque de la elección racional son: 1) dar continuidad al sistema democrático (Downs, 1957); 2) por un sentido de obligación (Riker y Ordeshoock, 1968); 3) el elector tiene una fuerte creencia que su voto puede beneficiar o afectar a su candidato si emite o no su voto (Ferejohn y Fiorina, 1974); 4) el elector atribuye a su voto un mayor valor, considerando que otros no lo harán efectivo (Mueller, 1989); 5) porque políticos y líderes crean facilidades para que se efectúen el voto [Aldrich, 1993]; 6) el votante considera que el costo de votar es bajo o nulo (Niemi, 1976); 7) el pensamiento racional hace que no se calculen los costos y beneficios si estos son pequeños (Aldrich, 1993).⁵

Fuera de la elección racional también se encuentran otras posibilidades que explican el porqué del voto: 1) el enfoque de recursos explica como las personas que cuentan con mayores recursos de tiempo, dinero y habilidades son más

⁴ Para conocer los datos generados por el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México en su versión 2014, véase, https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf

⁵ Para tener una visión comparativa de cada una de estas teorías, así como su introducción en el campo de estudio de la rational choice, se recomienda el trabajo de Blais, Andre (2000), To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

propensas a expresar a su voto (Brady, Verba y Schlozman, 1995); 2) el enfoque de movilización expone que los votantes se organizan y responden por medio de redes sociales a los esfuerzos de los políticos por facilitar el voto (Rosensotne, y Hansten, 1993); 3) la interpretación del involucramiento psicológico argumenta que el interés mostrado por los individuos por la política (en términos generales) es proporcional al interés por votar; 4) la interpretación sociológica sostiene que los individuos responden a su entorno y la acción de votar se relaciona con las normas sociales y la búsqueda de aceptación social (Blais, 2000). Si bien, algunos de los enfoques referidos contienen características relacionadas principalmente a la competencia electoral de partidos políticos, también se pueden asociar al interés que tienen los ciudadanos en los temas públicos y abonar a la explicación de la participación ciudadana en las jornadas electivas sobre un mecanismo consultivo.

Finalmente, otro factor que muestra un vacío en la configuración de la participación por medio de mecanismos de colaboración es la falta de evaluaciones que no solo analicen si una intervención fue positiva o negativa por medio de la efectividad de la participación electoral (un índice importante, pero no el único), sino que sean capaces de proporcionar información suficiente para determinar si es la mejor manera de proceder y lograr resultados. Siguiendo esta línea argumentativa, Rabotnikof (2005) atribuye esta falta de contrapesos a una crisis dentro de la dimensión pública debido a la falta de mecanismos de control o responsabilidades en las decisiones que involucran lo público. Durante la aplicación del presupuesto de la ciudad capital, no hay elementos que muestren el impacto que ha generado su ejecución, ni criterios que indiquen si los proyectos seleccionados han generado un impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, puesto que no estaba contemplado en la legislación del modelo 2010-2018, y fue introducida para los ejercicios 2020 y posteriores (aún sin realizarse ninguno). Las únicas evaluaciones elaboradas dentro de la primera etapa corresponden a los ejercicios 2013 y 2016.⁶

⁶ El informe de evaluaciones del ejercicio 2013 de presupuesto participativo puede consultarse en: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/index.php>. Para conocer los resultados electorales véase, las memorias de los procesos de votación, disponibles en: <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/>. El informe de evaluaciones realizado en 2016 sobre el presupuesto participativo puede consultarse en: <http://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2016/INF-087-16.pdf>.

Como menciona Steve Rayner (2003), el principal problema recae en que muchos de estos mecanismos solo se evalúan a sí mismos por medio de la organización de la consulta o compromisos de actividad y, por ende, es difícil establecer una relación causal entre proceso y resultados. Vale la pena hacer mención de ello, pues la evaluación es, ante todo, un proceso de aprendizaje y reflexión, que busca valorar el replanteamiento de las intervenciones públicas.

La introducción del presupuesto participativo en la Ciudad de México significó una nueva forma de articular las ideas ciudadanas. Sin embargo, en los siete años que operó bajo condiciones mínimas, del 2011 al 2018, las expectativas del mecanismo no fueron las esperadas (al menos en términos de participación), puesto que el interés de la sociedad fue mínimo (véase tabla 2); los proyectos concretados no otorgaron la legitimidad suficiente, ni a los ciudadanos ni a las instituciones encargadas de su ejecución; además de que el mecanismo en sí no contaba con la transparencia necesaria, ni rendición de cuentas de la utilización de los recursos, puesto que no era una obligación conforme a la legislación en la materia.

En nuestra opinión, para que realmente haya un cambio respecto a la etapa anterior, es necesario centrarse en la creación y mejora de los procesos de evaluación, regulación e incentivos. Con la creación de la Constitución Política de la Ciudad de México y la nueva Ley de Participación de la Ciudad de México se han introducido algunos cambios respecto al modelo utilizado en los ejercicios de presupuesto participativo del 2011 al 2018.

Las principales modificaciones realizadas en la configuración del presupuesto participativo de la Ciudad de México son las siguientes: a) el monto del presupuesto designado pasa del 3% al 4%; b) la distribución de los recursos dejó de ser completamente equitativa, puesto que ahora la repartición es 50% distribución proporcional y 50% contemplando las condiciones del lugar de aplicación; c) se incluyen diagnósticos de los proyectos mediante las asambleas ciudadanas; d) la jornada de votación se realizará en el mes de mayo en lugar de septiembre; e) se integra un seguimiento a los proyectos que resulten ganadores, ello con el fin de verificar su correcta ejecución; f) para los periodos donde haya elecciones locales,

la consulta se realizará un año antes para evitar problemas clientelares; e) se incluye sanciones por incumplimiento, estas quedan a cargo de la Contraloría de la Ciudad de México.

El 2020 marcó el inicio del nuevo modelo de presupuesto participativo, el cual será utilizado en los próximos años. Teniendo en cuenta que la jornada electiva se efectuó en marzo del 2020, el único parámetro disponible hasta el momento corresponde a su desempeño para atraer la participación de la sociedad. En esta ocasión, este ejercicio tuvo una participación del 5.3% de la lista nominal, 0.8% arriba de la media y 2.04% mayor a la última consulta realizada en el año 2018. En estas cifras podemos notar un pequeño aumento en la afluencia de personas respecto a la lista nominal; no obstante, es poco significativo para asumir que el diseño actual haya sido responsable de esto, pues el tema de los incentivos sigue estando pendiente.

Otra explicación para este incremento en la participación puede estar asociada a la implementación de recursos electrónicos, la cual ha permitido dar mayor amplitud y seguimiento del ejercicio público a través del Sistema Electrónico por Internet (SEI). Lo cual sería consecuente con un aumento gradual que se ha dado desde su uso en el año 2014.

Creemos que el uso de las tecnologías de la información tiene un impacto para conformar y estructurar la conversación y actuación pública para los ciudadanos y las instituciones. Empero, es importante señalar que su funcionamiento es concerniente a los valores políticos de la sociedad en que son utilizados, de tal manera, su principal cuestionamiento radica en su posibilidad de adaptarse al diagnóstico de los contextos sociales y su acoplamiento a un determinado ámbito político. En otras palabras: ¿cuáles son los incentivos que se presentan para usarlos?

Por otro lado, en cuanto a los temas de regulación y evaluación notamos que estos se han contemplado de cierta manera, caracterizados por tener pequeños cambios graduales, principalmente en los marcos normativos, aunque habrá que esperar para poder apreciar si realmente cumplen su función de normar y evaluar. Desde

nuestra perspectiva, reconocer las tres limitantes mencionadas (regulación, incentivos y evaluaciones) en el diseño 2010-2018 del presupuesto participativo constituye un paso importante para poder decir si los nuevos elementos integrados en 2019 representan un avance y en qué medida.

De esta manera, a lo largo de este trabajo se pretende establecer una revaloración de la forma en que se ve la vinculación de la sociedad en el gobierno. Observamos las tendencias y estrategias políticas-gubernamentales que se dan alrededor de la construcción de una política pública por medio del uso de mecanismos que permiten la incorporación de la opinión de los ciudadanos en las actividades de interés común. La investigación analiza la introducción de la sociedad en la toma de decisiones (públicas) usando como elemento de referencia el presupuesto participativo de la Ciudad de México. Se destaca su diseño, implementación y desarrollo a través de los años, en el periodo 2010-2020, así como las virtudes y limitantes que conforman este mecanismo orientado a mejorar el espacio público del ámbito local.

El balance del mecanismo lo realizamos bajo las ópticas de diferentes enfoques de políticas públicas: instrumentos, elección racional y comparativo (QCA). Se enfatiza la importancia de crear nuevas formas de entender el estudio del gobierno desde el punto de vista del análisis institucional y la ampliación de los derechos ciudadanos en el fortalecimiento de los procesos de integración de los asuntos públicos.

Dentro de esta revisión planteamos una propuesta para un mejor funcionamiento del Presupuesto Participativo en la CDMX por medio de un sistema de regulación, evaluación e incentivos. El trabajo sostiene que para fortalecer a la democracia en su sentido más amplio es necesario considerar la actuación de diversos actores involucrados en los asuntos comunes.

En la literatura especializada, el tema de la participación ciudadana y su relación con la elaboración de las políticas públicas ha sido estudiado desde varias perspectivas, diferentes disciplinas y vinculando diferentes elementos. Por ejemplo, Anthony Bembbigton, Gonzalo Delamaza y Rodrigo Villar (2005), y Archon Fung (2003) desarrollan su investigación desde los mecanismos de participación. Por su

parte, Felipe Hevia (2006, 2010); Alicia Lissidini, Y. Welp y Daniel Zovatto (2009) lo hacen desde una visión de gobernanza y su relación con los instrumentos de democracia directa. Luis Aguilar (2005), Luis Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill (1999) y Alicia Ziccardi (1999) usan el mismo enfoque, pero centrando su atención en la ampliación de actores y su influencia en el espacio público. Herzer y Pérez (1993) lo toman desde una estrategia de relegitimación por parte del Estado y funciones descentralizadoras. Jonathan Fox (2007), Mauricio Merino e Ignacio Macedo (2006), Georgina Caire (2009), Martha Zermeño y Moisés Domínguez (2010) revisan el diseño de algunas políticas públicas en ocupación de las instancias colegiadas de participación. Finalmente, Manuel Canto (2008) y Enrique Cabrero (2005) analizan la función de la participación ciudadana desde una aproximación a las políticas públicas.

Por su parte, también existen trabajos como los de Cardarelli y Rosenfeld (1998), Pérez (2000) y Pérez Brito (2004) que señalan los aspectos negativos de la participación, así como las irregularidades y vicios que pueden presentarse en su utilización, poniendo especial atención en la manipulación política, la construcción artificial de consensos y la transferencia de responsabilidades del Estado a la ciudadanía.

En cuanto al presupuesto participativo, también es un tema que debido a su relevancia atrae el estudio del ámbito académico, ya sea visto como un modelo virtuoso o bajo la óptica de la experiencia de implementación en un país en particular o desde del sendero de la comparación entre dos o más casos. Tan solo del año 2000 al 2016 se realizaron alrededor de 210 artículos científicos en todo el mundo sobre la materia, siendo Latinoamérica y el Caribe la región que más lo ha tratado, concentrando el 43% de las publicaciones, en donde sobresalen los casos de Brasil, Argentina y Chile, quienes poseen un 30%, 4% y 3% del material realizado. Por su parte, Asia Oriental y Pacífico reúnen el 16% de los resultados, Corea del Sur y China son los principales exponentes al tener el 12% y 4% respectivamente. En Europa y Asia Central los casos de España y Francia son los más representativos con el 1% y 4%. Por otro lado, a pesar de que la zona de América del Norte ha

aumentado la cantidad de ejercicios de presupuesto participativo en años recientes, el estudio del mecanismo aún es menor en comparación con otras partes del mundo, puesto que solo contiene el 2% de artículos a nivel mundial (Buele y Vidueira, 2018).

En cuanto a la amplitud de las investigaciones elaboradas en el mismo periodo, 2000-2016, el 37% corresponden a un nivel micro dedicado al estudio de los ámbitos locales, el 25% son de un nivel meso que contemplan estudios regionales y nacionales, mientras que la proporción más grande de investigaciones se encuentra en el análisis de contextos mundiales en el nivel macro con el 28%. Estos mismos casos también se pueden clasificar de acuerdo con las líneas de investigación, siendo dos enfoques los mayormente utilizados, la primera se orienta en los procesos de implementación y aplicación del mecanismo; por su parte, la segunda se centra en el análisis de factores que intervienen en el éxito del mecanismo bajo contextos particulares (Buele y Vidueira, 2018).

Desde lo local en México también existen algunos ejemplos que tratan las temáticas de la participación ciudadana en el gobierno y el presupuesto participativo. Dentro de la primera materia se encuentran los trabajos realizados por Olvera (2009 y 2010) y Bolos (2003) en el campo del desarrollo institucional en contextos locales; Azucena Serrano (2016) sienta las bases de su ejecución bajo una lógica legal que desde su perspectiva debe considerar canales institucionales y marcos jurídicos; Martha de Alba y Ma. Soledad Cruz (2020) revisan la efectividad de la participación tomando como unidad de análisis a los proyectos urbanos en el ámbito local; desde la necesidad del manejo de la agenda, los trabajos, Carlos Alberto Briseño (2011) y José Bautista (2011) señalan los retos presentados en las zonas metropolitanas; por su parte las investigaciones hechas por David Arellano y Ana Díaz y Ángeles Ortiz (2011) revisan la conformación de la participación en las organizaciones comunitarias.

Por su parte, los estudios propios del presupuesto participativo en el país tienen dos vertientes, en la primera se revisan de manera individual las experiencias realizadas en México: Cuquío, Jalisco (Bazdresch, 2001; Bey, 2007; Hernández & Velasco,

2012); San Pedro Garza García y Santa Catarina, Nuevo León (Rodríguez, Annett & Arango, 2013); Ecatepec de Morelos, Estado de México (Ramírez, 2011), y la Zona Metropolitana de Guadalajara a partir de 2011 (Briseño, 2011; Bautista, 2011; Hernández & Velasco, 2012).

En el segundo grupo encontramos investigaciones que toman como punto de referencia el presupuesto participativo para resaltar aspectos del diseño e implementación y su potencial para crear relaciones entre el gobierno, instituciones y ciudadanos. Torres Iguanzo (2018) lo aborda desde una perspectiva de la acción gubernamental, donde el presupuesto participativo constituye un símil del ciclo presupuestal gubernamental tradicional, pero que le da mayor peso a la opinión de los ciudadanos; Luis Téllez Arana y María Luisa García (2018) hacen una revisión de múltiples casos en todo el país, presentando algunas características generales sobre su desarrollo en México y su crecimiento en los últimos años; Marquina y Alonzo (2012) examinan la organización de la participación ciudadana y cómo ésta es usada en la gestión de los presupuestos participativos en el Distrito Federal en sus primeros años de ejecución, las autoras ven en el presupuesto participativo una oportunidad de diálogo entre las autoridades institucionales y la sociedad; Alberto Escamilla (2019) hace una recopilación de modalidades y resultados de 5 experiencias en el país (Ecatepec, Santa Carina, Guadalajara, Tlalpan e Iztapalapa) para posteriormente confrontar con lo hecho en la Ciudad de México del 2011 al 2017, para este autor el mecanismo es parte de una ampliación a la democracia que permite la selección de políticas metropolitanas, empero, aún tiene fallas que reducen su potencial, principalmente por las limitantes para elegir rubros de aplicación; en una línea similar, Karla Valverde (2013, 2017) cuestiona la forma en la que se ha modificado esta herramienta desde su creación y, su posterior llegada a la Ciudad de México sin tener condiciones de participación que respalden su funcionamiento, no obstante, también reconoce que su introducción puede representar un elemento que contribuye a la democracia participativa, además ser un instrumento impulsor en la gestión urbana en los gobiernos locales.

A primera vista pareciera que este tema tiene una alta gama de estudios y, por tal, no requeriría de uno más, sin embargo, habría que tener en consideración que la aplicación de un mecanismo como el presupuesto participativo, una vez institucionalizado, se realiza con una temporalidad constante, por lo general anualmente, es decir, los resultados tienen conmutaciones o elementos que no están contemplados en el periodo anterior: variaciones en la lista nominal, nivel de participación, nuevas legislaciones y circunstancias coyunturales. Asimismo, el surgimiento y uso de distintos enfoques, teorías y/o herramientas en el ámbito académico nos ofrece un nuevo panorama, más amplio o desde una lógica diferente que favorece al estudio de este fenómeno.

Siguiendo esta línea, la presente investigación sobrepasa el tiempo de análisis de todos los trabajos previamente referenciados, expandiendo su temporalidad hasta el año 2020, un contexto particular ya que el funcionamiento local en la Ciudad de México cambia respecto al modelo anterior (2010-2018), por ende, nos permite comparar y argumentar si contiene cambios sustanciales. De la misma manera, los autores ubican sus estudios en la construcción de estructuras democráticas, fallas y aciertos, pero no todos indagan o explican a fondo la necesidad de integrar y reforzar sistemas de evaluación, regulación o incentivos.

El estudio del presupuesto participativo desde esta perspectiva resulta relevante para el estudio del gobierno y los asuntos públicos, puesto que nos da la oportunidad de analizar las relaciones gobierno-sociedad bajo la óptica de herramientas de cogestión y el impacto que éstas tienen sobre la ciudadanía y las instituciones encargadas de su ejecución. Este enfoque resulta particularmente interesante para el campo de lo público si tomamos en cuenta que en los últimos años las tendencias administrativas en el mundo apuntan a una mayor descentralización, integración de la sociedad en los asuntos comunes y políticas más horizontales de tipo *bottom up* [de abajo hacia arriba].

De esta manera, el presente trabajo cobra mayor relevancia si lo ubicamos en el contexto actual del país, donde ha crecido un auge por querer hacer partícipe a los ciudadanos en las decisiones políticas de gran impacto. Las conclusiones que arroje

la investigación podrán determinar posibles escenarios en el panorama político y social del sistema representativo mexicano. Determinando los alcances y limitaciones que los mecanismos de participación pueden tener en la manera en que se examinan las políticas públicas actuales y los programas que tengan por objetivo involucrar a los ciudadanos.

El tema de la participación ciudadana en el marco de las políticas públicas posee una dualidad de discusión. Por un lado, se centra en cuál debe ser el entramado de gobierno que intente hacer efectiva la estabilidad de las instituciones y su funcionamiento vigente; mientras por otro, se encuentra el cómo traducir los valores democráticos en políticas, permitiendo que los ciudadanos se involucren —de manera más activa— en el actuar del gobierno. Desde nuestra perspectiva, el desarrollo de ambos factores es importante para la concertación de tal tarea, pues hoy en día, los temas a los que se enfrentan las administraciones públicas han adquirido mayor complejidad y, por tanto, pareciera ser necesario analizarlos y tratarlos bajo una óptica multidisciplinaria que considere tanto a especialistas como a los actores de la sociedad.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas ha estado presente desde hace mucho, siendo un referente en algunas etapas de la historia, por ejemplo, en la conformación de consensos en Atenas, la legitimación de los romanos ante las asambleas de plebeyos, la anexión y limitación de los territorios de Ginebra y Metz a Francia, la formación y legitimación del gobierno francés tras la Revolución Francesa, además de su relevancia en la creación de las Constituciones de algunas de las Trece Colonias de Norteamérica (Massachusetts y New Hampshire) (Prud'Homme, 1997).

En tiempos recientes (1990-2020) países como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Suiza han sido los principales exponentes en la utilización de mecanismos consultivos para la resolución de asuntos constitucionales, de gobierno, fiscales, laborales y civiles (Prud'Homme, 1997). En los dos primeros ejemplos debemos considerar que hay un mayor peso en el actuar gubernamental en el ámbito local y, por lo tanto, se convoca a la búsqueda de una aceptación comunitaria en las

decisiones públicas a través de las enmiendas. En el caso británico encontramos una tradición por su utilización en la apertura de espacios públicos y de recreación, aunque en últimas fechas también podemos tomar en cuenta el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Britain Exit o Brexit) (2016), y el referéndum para la independencia de Escocia (2014). Finalmente, debido a su configuración democrática,⁷ alta calidad de vida en sus habitantes,⁸ extensión territorial y una economía estable, Suiza es uno de los países con mayor experiencia en el uso de mecanismos directos (o semidirectos), principalmente enfocados en materia legislativa constitucional.

Otro instrumento que vincula a la sociedad con las acciones de gobierno es la política pública, la cual se puede definir como un conjunto de acciones, inacciones, decisiones, acuerdos e instrumentos que comprometen a las autoridades gubernamentales a solucionar o prevenir un problema de carácter público. (Velásquez, 2009). Sus procesos son el resultado de las relaciones entre actores políticos y sociales que definen los rumbos de intervención administrativa del Estado (Boneti, 2017). Entender la política pública en función de la vinculación entre participación ciudadana y apertura de espacios democráticos, prácticas institucionales y sociales, nos da la oportunidad de entenderla como un catalizador democrático que puede mantener asociaciones y reproducirlas en la arena pública.

La dinámica de creación de políticas públicas ha cambiado su naturaleza de acuerdo con el entorno y comportamiento en el que se ubique temporal y espacialmente. En los últimos años, el creciente papel del debate público reubicó las relaciones gobierno-sociedad hacía nuevos rumbos, en donde el enfoque principal se encuentra determinado por la creciente ampliación de las demandas

⁷ Organizado en tres niveles políticos: la Confederación, 26 cantones, y alrededor de 2250 municipios. El gobierno nacional se compone por un colegio de siete miembros elegidos por el parlamento. La población es de aproximadamente 5.3 millones de personas con 63% de la población con posibilidad de votar. Se permite a los ciudadanos pronunciarse sobre decisiones del parlamento federal o proponer enmiendas a la constitución con relativa facilidad. Información disponible de la página oficial del país: <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik/uebersicht/politisches-system-der-schweiz---fakten-und-zahlen.html>

⁸ Para conocer y comparar el índice de desarrollo humano de Suiza véase *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York, 2019

sociales, la creación de nuevos derechos, una mayor utilización de mecanismos de democracia semidirecta y la necesidad de descentralizar el manejo del poder político.

La incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas surgió como una respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos tras las crisis fiscales y políticas de finales de los años setenta y principios de los ochenta, las cuales evidenciaron los límites de las prácticas tradicionales (Aguilar, 2010). La insuficiencia del gobierno para responder a problemas cada vez más complejos replantearon la necesidad de introducir a los actores privados y de las organizaciones representativas de la sociedad civil. Este cambio se centró en el ajuste de las actividades del Estado y la pluralización de la formación de las decisiones públicas (Cerrillo, 2005)

De esta manera, podemos ubicar a estas medidas que intentan involucrar las fases de una política pública (agenda, problema, implementación, evaluación) y los diferentes grados de participación (información, consulta, decisión, delegación, asociación) (Canto, 2010). Una de las más destacadas y que se ha consolidado de forma institucional en lo local es el presupuesto participativo. Esto se deriva del hecho que el ciclo presupuestal es un elemento que cruza varias áreas y etapas de los procesos de gobierno, de tal manera que las organizaciones gubernamentales lo usan como punto de partida para construir formas de participación con carácter institucional, a través de un mecanismo concreto que otorga a los ciudadanos una oportunidad para desarrollar una comunidad (Torres Iguazo, 2018). Ciertamente, éste último no puede denominarse una política pública tal cual, sí es posible analizarla bajo la óptica de una herramienta de política que busca y es correspondiente a políticas más generales como una política de participación o de mejoramiento del espacio público en diferentes dimensiones y aspectos.

Justamente, esta configuración se muestra como uno de los desafíos que las democracias modernas deben enfrentar, puesto que la capacidad de generar políticas que aseguren el bienestar de los ciudadanos no es una cuestión unilateral, ya que se requiere de una lógica ordenada en donde se definan las necesidades

sociales. En este sentido, la preocupación de los ciudadanos por integrarse en los temas públicos surge como una demanda fundamentada en la participación de todos los actores involucrados en los asuntos comunes. De tal manera, conceptos como democracia y participación ciudadana se encuentran estrechamente relacionados con la composición y funcionamiento de las acciones gubernamentales actuales. Así, el propósito de este trabajo es analizar la necesidad de integrar un sistema de regulación, evaluación e incentivos en los procesos de participación ciudadana/políticas públicas como el presupuesto participativo de la Ciudad de México, con la finalidad de mejorar las condiciones de vinculación sociedad-gobierno.

El fortalecimiento del sistema democrático a partir de la participación de sus integrantes tiene como premisa crear un funcionamiento sostenible, basado en el interés colectivo, pues, es en el seno de la sociedad donde se desempeña y ejerce la interrelación de actores sociales y gubernamentales. Examinarlo con el presupuesto participativo como punto de partida tiene la intención de promover y vincular en mayor medida los actos de gobierno con los beneficiarios finales, los ciudadanos, es decir, determinar hasta qué punto este mecanismo ha constituido una mejora en los procesos de vinculación del gobierno con la misma sociedad.

Siguiendo esta línea argumentativa la presente investigación establece el sistema de hipótesis siguiente:

- 1) El presupuesto participativo de la Ciudad de México en su etapa 2010-2018 no generó grandes cambios en la vinculación del gobierno y la sociedad debido a problemas en su diseño en tres aspectos: regulación de su funcionamiento, creación de incentivos y evaluación de proyectos.
- 2) La creación de marcos legales exclusivos que regulen el ejercicio del presupuesto participativo en la Ciudad de México, así como el mejoramiento de los ya existentes fortalecen al mecanismo y su función como herramienta de solución de problemas públicos a nivel local.
- 3) Los índices de participación en la jornada de consulta para la selección de los proyectos ganadores del presupuesto participativo no son similares a los

de las jornadas de votación de los procesos electorales locales puesto que las motivaciones institucionales no son lo suficientemente atractivas para que los ciudadanos se involucren.

- 4) La falta de elementos de evaluación y seguimiento durante el periodo 2011-2018 en el presupuesto participativo de la Ciudad de México no permitieron identificar y valorar los resultados o el impacto que genera la aplicación de este mecanismo de vinculación.

En este sentido y teniendo en cuenta que nuestro interés principal se centra en establecer a la participación ciudadana como un componente esencial en los asuntos públicos por medio del fortalecimiento de mecanismos de vinculación gobierno-sociedad, además que nuestros principales elementos son los ciudadanos, el espacio público y las nuevas dinámicas de entendimiento en la resolución de asuntos gubernamentales a través de las modificaciones realizadas con el paso del tiempo, el método que utilizaremos para abordar el tema será el histórico, yendo de categorías concretas a abstractas. A lo largo de este trabajo, nuestro referente empírico principal es el presupuesto participativo de la Ciudad de México, el cual se revisará a partir de dos etapas, la primera de ellas corresponde al periodo 2010-2018, desde la elaboración de su diseño hasta la última aplicación del mecanismo bajo este modelo. Por su parte, la segunda contempla las modificaciones realizadas en los años 2018 y 2019, mientras que el único ejercicio que se analizará con este modelo será el realizado en 2020, puesto que al momento de finalizar esta investigación solo ha ejecutado una vez el mecanismo bajo estas condiciones.

Para lograr lo anterior, la organización del trabajo se divide en 4 capítulos. En el primero de ellos se centra en establecer las nociones teóricas y elementos generales que nos permitirán el entendimiento de nuestra unidad de análisis en el contexto de la Ciudad de México. Dentro de esta primera parte, la discusión versa sobre cinco ejes temáticos: 1) la primera es el tratamiento de la participación como un término multifacético que puede entenderse de diferentes maneras de acuerdo

con el ámbito de aplicación; 2) el rol que juega el involucramiento ciudadano en el fortalecimiento de un ambiente democrático; 3) el desarrollo de la participación dentro de los espacios comunes; 4) la vinculación entre las políticas públicas y la intervención de la sociedad; y 5) el surgimiento del presupuesto participativo y su posterior expansión alrededor del mundo.

En los siguientes tres capítulos nos abocamos a analizar y explicar el funcionamiento del presupuesto participativo de la Ciudad México en diferentes momentos de su ejecución y bajo diferentes ópticas. En el capítulo 2 nos enfocamos en el entramado legal que hay alrededor de los procesos de este mecanismo, cuáles son las limitaciones que presenta y de qué manera influyen en la consolidación de los mecanismos participativos. En su segundo momento, dentro de este apartado, se revisa la importancia de incluir instancias de evaluación en cualquier ejercicio de gobierno que pretenda mejorar las condiciones de los ciudadanos, así como las consideraciones de este tipo realizadas en 10 años de aplicación en la CDMX.

Por su parte, teniendo en consideración la relevancia que posee el involucramiento de la sociedad en los mecanismos semidirectos, durante el capítulo 3 estudiamos el fenómeno de los incentivos en la toma de decisiones, principalmente en aquellas que tienen como fundamento procesos de votación electoral. En una primera instancia abordamos el tema a través de algunas teorías de la motivación del voto, poniendo especial énfasis en la teoría de la elección racional. Posteriormente, vemos cuáles son los mayormente utilizados en el presupuesto participativo, así como su efectividad para aumentar el número de participantes. Para poder apreciar las conductas, valores, motivaciones y desmotivaciones de la participación de la sociedad en la Ciudad de México nos apoyamos en las votaciones de cada proceso de Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, la Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*) y la Encuesta de opinión sobre la Democracia y los Instrumentos de Participación Ciudadana en la CDMX.

Finalmente, la expansión del presupuesto participativo al interior de Brasil y, posteriormente a otras regiones del mundo provocó que los países que decidieron

adoptar este mecanismo realizaran modificaciones que respondían a la configuración y figuras administrativas de cada lugar en el que era usado, para explicar de qué manera afecta la presencia o ausencia de variables en el diseño, desarrollo y resultados, en el capítulo 4 analizamos el desempeño del presupuesto participativo en seis ciudades diferentes: Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay), Ciudad de México (México), Madrid (España), Makueni (Kenia) y Seúl (Corea del Sur). Para complementar nuestro análisis, a parte de los elementos que se analizaron en los capítulos previos (regulación, evaluación e incentivos) decidimos incorporar dos más: condiciones de contexto y participación. En su conjunto la selección de ciudades y variables nos permite apreciar, bajo la óptica del método comparativo en su variante del *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), las diferentes formas en las que se puede ocupar el mismo instrumento, así como la importancia de incluir y mejorar aspectos dentro del presupuesto participativo.

Por último, quisiéramos señalar que en la agenda de la Ciudad de México y el país existen políticas, programas o herramientas de políticas que buscan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos tales como las de seguridad, justicia, anticorrupción, transparencia, movilidad, medio ambiente, educación, empleo, desarrollo urbano, por mencionar algunas. Al tomar como eje principal la participación ciudadana y los mecanismos derivados de ésta no se está obviando esa realidad ni minimizándola, no obstante, desde nuestra perspectiva, estudiar la forma en que la ciudadanía se organiza en el gobierno también es significativo. Es verdad que la inclusión de mecanismos participativos en el marco de las acciones gubernamentales no satisface todas las reivindicaciones (tampoco debería). Sin embargo, la comprensión de aciertos y fallas que afectaron y afectan la consolidación de estos instrumentos parece un buen comienzo.

Capítulo 1. La conformación de la participación ciudadana como un eje articulador dentro del marco de las políticas públicas

El tema del presupuesto participativo visto desde la lógica de los asuntos públicos tiene la intención de conjuntar actores, interacciones, procesos, estrategias y propósitos, pero, ante todo, mostrar su viabilidad para solucionar problemas sociales y mejorar las condiciones de los individuos que habitan, transitan e interactúan en una comunidad. De esta manera, la participación ciudadana, el espacio público y la democracia son los principales conceptos que guían la discusión del presupuesto participativo en su generalidad, sus caracterizaciones completan una visión de lo público que resalta la vinculación entre los ciudadanos, el Estado y las instituciones (formales e informales).

En función de lo anterior, lo que se busca en este primer capítulo es establecer términos que describan nociones normativas que satisfagan dos principios básicos: por un lado, ser lo suficientemente amplios para tomar en cuenta una realidad significativa dentro del ámbito público y gubernamental. Por otra parte, dotar al presupuesto participativo de un contenido teórico-metodológico para entender su funcionamiento en torno al tema de las políticas públicas.

La parte inicial de este trabajo la podemos dividir en dos secciones, en la primera de ellas centramos nuestra atención en atender el tema de la participación como un referente en el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos democráticos, además de su vinculación con las políticas públicas. Y en un segundo momento, nos dedicamos a hacer una caracterización general de las herramientas de las que dispone un gobierno para ejecutar sus actividades, entre las cuales podemos encontrar al presupuesto participativo como una herramienta de política pública.

1.1 Tipos de participación

Para poder definir la relación que guardan los ciudadanos y las políticas públicas es necesario empezar por caracterizar la forma en que estos se desarrollan e intervienen en el espacio público, puesto que estos tienen la posibilidad de expresarse de diferentes maneras y, por tal razón, resulta conveniente encontrar esas diferencias a fin de no confundir los ámbitos de acción de cada una de ellas.

De manera general, la participación hace referencia a la capacidad de los sujetos a intervenir o tomar parte de algo, ya sea en mayor o menor medida, individual o grupalmente, con la finalidad de hacerse presentes, respaldar ideas o generar cambios.⁹ Se caracteriza por decisiones y acciones que involucran discusión, integración o beneficio de la ejecución o solución de un problema (Espinosa, 2009). El campo de acción en el que se desenvuelve dependerá principalmente de dos componentes estrechamente relacionados: a) los intereses que poseen los actores implicados, y b) la dimensión o alcance que tenga el involucramiento. La suma de estos dos componentes tiene como resultado los diferentes tipos de participación, siendo las más comunes la social, política, comunitaria y ciudadana.¹⁰

La participación social es aquella que se desenvuelve en el campo de lo público y lo privado, se distingue por ser una relación con un grado mínimo de cohesión entre los sujetos que intervienen, individuos (a título personal) y alguna otra institución de índole social. Por su parte, la participación comunitaria se refiere a la intervención de uno o varios actores a fin de lograr un desarrollo al interior de una comunidad y un aumento en la calidad de vida de sus habitantes a través de la autogestión y la iniciativa propia con una temporalidad de corto plazo (Cunill, 1999). Ambos tipos de participación se realizan exclusivamente en el campo social en beneficio de una comunidad, gremio o sector social (Espinosa, 2009).

⁹ Cuando hablamos de cambio nos referimos exclusivamente a una modificación del estado inicial de alguna situación, lo cual implica que no atribuimos algún tipo de cualidad (bueno o malo) en el término.

¹⁰ Las opciones presentadas son solo algunas de las posibles formas que puede adoptar la participación, por tanto, no se limitan exclusivamente a las cuatro mencionadas.

En el caso de la participación política existe un mayor grado de complejidad en su definición respecto a los dos casos anteriores (social y comunitaria), puesto que en ella hay un número más elevado de elementos que la componen y, por ende, no hay un consenso sobre sus dimensiones y alcances. Sin embargo, en la mayoría de ellas, el enfoque central versa sobre la intervención de actores en las decisiones de gobierno, ya sea por medio de la designación (métodos electorales) (Campbell et. al., 1954; Milbrath, 1981) e influencia sobre estos (presión y presencia política) (Verba y Nie, 1972) o a través de la aprobación o rechazo de políticas concretas (conflicto político) (Sabucedo y Arce, 1991). Al contrario de la participación social y comunitaria, la política puede llevarse a cabo de forma individual o en conjunto.

Una definición concreta sobre lo qué es la participación política es la ofrecida por Lya Fernández (1999: 2), quien la describe como «*el conjunto de actividades, interacciones y comportamientos, acciones y actitudes que se dan al interior de una sociedad en forma individual o colectiva por parte de individuos, grupos, partidos e instituciones, las cuales van dirigidas a explicar, demandar, influir o tomar parte del proceso de decisiones políticas*».

Finalmente, tenemos a la participación ciudadana, la cual es de todos los tipos de participación presentados la más compleja de definir, ya que llega a recoger aspectos de la partición social, comunitaria y política. Asimismo, cada autor que trabaja el concepto puede darle un enfoque o énfasis diferente acorde a su objeto de estudio. Pongamos por caso a Cunill (1991), quien la toma como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público. Por su parte Verba (1995), la entiende como cualquier actividad voluntaria que tiene la intención o el efecto de influir en la acción de gobierno. Mientras que para Constantino (2000), es aquel proceso por el cual los sujetos a título individual o colectivo desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. Por último, de acuerdo con Ziccardi (1998), corresponde al involucramiento en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales); la autora también hace énfasis en mencionar que lo que la diferencia respecto a otras formas de

participación es que ésta es llevada a cabo por los habitantes de las ciudades en condiciones institucionales de deliberación pública e interacción social.

Desde nuestra perspectiva y para fines de este trabajo, el término se referirá a la capacidad que tienen los ciudadanos¹¹ a tomar parte en los asuntos públicos en diferentes grados de intensidad, con la posibilidad de hacerlo de manera constante o intermitente, desde lo colectivo o lo individual, teniendo en cuenta que su fin último se caracteriza por los valores compartidos en una sociedad, principalmente aquellos que se desarrollan en el campo de lo público y lo común. Al igual que Ziccardi, creemos que se llevan a cabo dentro de un contexto democrático y sus instituciones afines, agregando que éstas se pueden dar en el ámbito gubernamental o fuera de él, es decir, su grado de institucionalidad puede ser de carácter formal o informal.¹²

Asimismo, la participación ciudadana se establece bajo tres fundamentos o pilares: a) legales, b) ideológicos y c) instrumentales (Ziccardi, 2010). El primero de ellos sienta las condiciones básicas para su ejercicio, es decir, un conjunto de normas que ofrezcan garantías y certezas, además de la protección de derechos humanos dentro de la lógica de las constituciones, reglamentos y leyes (federales, locales o afines (salud, educación, vivienda, etc.)). Se podría argumentar que las manifestaciones sociales no se encuentran dentro de este principio. Sin embargo, esto no es del todo cierto, pues su realización se lleva a cabo dentro de lo permitido en la ley, a fin de no dañar a terceros y no convertir las acciones en delitos.¹³ Por su parte, el segundo principio constituye el contexto en el que se construye la cultura de la participación y cómo está constituida la sociedad, quiénes son los actores que participan y cuáles son sus motivaciones, además de la construcción de relaciones sociedad-gobierno, prácticas políticas y conductas sociales. Finalmente, en el tercer punto se define la manera en que operan las políticas públicas, programas, proyectos y mecanismos, escenarios posibles e impactos generados.

¹¹ Entendido en su expresión amplia de habitantes que gozan derechos.

¹² Dentro del ámbito formal-gubernamental encontramos la participación institucionalizada. Mientras que por parte de la informal se consideran otras posibilidades de expresión como las manifestaciones sociales.

¹³ Si bien, el establecimiento de las condiciones básicas referenciadas es un elemento importante no implica que se lleven a cabo marcos regulatorios eficaces.

En este sentido, la participación ciudadana se puede entender como un proceso cívico y político que centra su atención en las decisiones de carácter público a partir de la creación y expresión de espacios en los que se puede organizar la sociedad (Espinosa, 2009). En los siguientes apartados nos centraremos en establecer cuál es su función e importancia en las actividades gubernamentales y cómo estas interacciones se insertan en la dinámica de las políticas y el bienestar común.

1.2 La importancia de la participación ciudadana en el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos democráticos

El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos es un tema que ha ido evolucionado conforme lo han hecho otros aspectos como la ampliación de derechos, la apertura de espacios, la descentralización del poder político, los procesos de innovación tecnológica y burocrática, la obtención de legitimidad de un gobierno o política en concreto, además de una intervención más activa por parte de los actores de la sociedad (ya sea civil o fuera de ella). De esta manera, los componentes en torno a la participación de los ciudadanos se encuentran mayormente asociados al desarrollo del fortalecimiento de los valores inherentes en una democracia. De acuerdo con Bobbio (1984), estas transformaciones en los regímenes democráticos son naturales ya que la democracia en sí misma es dinámica.

Al igual que la participación, la cual hemos definido en el punto anterior, la democracia es un concepto cambiante que se va nutriendo y adecuando de los elementos que surgen en el contexto en el que se desenvuelve. Así, esta relación puede asimilarse de varias formas: un modo de gobierno, un estilo de vida, un sistema de elecciones y, recientemente, la forma en que interactúan los ciudadanos y el gobierno alrededor de lo común.

Etimológicamente cuando hablamos de democracia hacemos referencia a las palabras que la componen originalmente: demos (pueblo) y kratos (poder), es decir,

el poder del pueblo. Esta noción, aunque básica nos plantea un reconocimiento de los individuos para estructurarse de manera colectiva con la finalidad de ejercer un poder político e incidir en las decisiones concernientes a un territorio. Este aspecto es importante en la medida que la dinámica participativa —mayormente— opera bajo un sistema democrático, en donde sus actividades se llevan a cabo dentro de los límites de la democracia y sus respectivas instituciones.

Una de las formas en las que se puede abordar el estudio de la democracia es a través de sus dos grandes concepciones: a) una democracia mínima (procedimental) y b) una democracia máxima (sustantiva). El primer término está caracterizado por el establecimiento de reglas y procedimientos que indican quién puede tomar parte en las decisiones colectivas y de qué manera (Bobbio, 1984). En ella encontramos lo relacionado al voto, elecciones, protección de derechos, representatividad y el sistema de partidos. Por su parte, la segunda, se preocupa por integrar elementos que vayan más allá del procedimiento, incluyendo el cumplimiento de valores sociales (Bolívar, 2006), en esta acepción están presentes la estructura del estado de derecho, la legalidad y la protección de los derechos humanos, rendición de cuentas (accountability), igualdad en lo político, social y económico, además de las respuestas de gobierno o respuestas políticas (responsiveness).

De forma similar, Collier y Levitsky (1996) diferencian y agrupan las definiciones de democracia en a) electorales, las cuales se centran en la competencia electoral, son parte de una democracia restrictiva y las libertades civiles son de menor importancia; b) mínimo procedimental, se caracteriza por tener elecciones con niveles de sufragio suficientes para validar los resultados y una ausencia de fraudes masivos, combinados con la efectividad de garantías civiles (libertad de expresión, reunión y asociación); c) mínimo procedimental expandido, posee todos los atributos de la versión mínima, pero se distingue por contar con gobiernos con poder efectivo; y d) democracias industrializadas, las cuales cuentan con las características de sus predecesoras, añadiendo una mayor preocupación por la asociación de lo político con los ámbitos sociales y económicos.

Una de las principales definiciones operativas sobre la democracia es la que da Joseph Schumpeter (1983, [1942]), quien la define como el método constitucional usado para llegar a decisiones políticas, en la que se adquiere la capacidad de decisión mediante una lucha competitiva por el voto popular. En principio, esta locución parece acotada a la competencia electoral y la designación de mandatarios (una democracia representativa). Sin embargo, en su acepción más amplia, el autor también considera (sin especificar) la posibilidad de otras formas complementarias venidas de la intervención de más actores.

Siguiendo esta línea argumentativa, el involucramiento de la ciudadanía en la manera en qué concebimos a la democracia es de suma importancia para algunos autores. Por ejemplo, Norberto Bobbio (1985) define a la democracia como una de las formas de gobierno, en la que el poder no solo se encuentra en unos cuantos, sino que es distribuido entre los demás a fin de generar un contrapeso a las facetas degenerativas de los sistemas democráticos: autocracias, monarquías y oligarquías. Por su parte, desde la perspectiva de Sartori (1993), se destaca por ser el modo de organización de la sociedad, en donde las decisiones se toman por vía de mecanismos de participación para legitimar a sus representantes. Mientras que para Dahl (2002), es la expresión máxima en la que se busca satisfacer las necesidades totales (o casi totales) de los ciudadanos.

Actualmente, la democracia ha adquirido una configuración específica alrededor de la participación de la ciudadanía, de tal manera que, constantemente se asocian para construir el término de democracia participativa. A esta última la podemos entender como un régimen político que institucionaliza la intervención de los integrantes de la sociedad en la organización y ejercicio del poder político en mayor medida. Lo anterior mediante la comunicación constante y abierta entre gobierno y ciudadanos, teniendo en consideración el respeto por los derechos y libertades asociadas a la participación. Aunque debemos ser enfáticos en algo, este tipo de edificación no está peleada con las ideas de un sistema representativo, pues su funcionamiento está directamente relacionado. Como menciona Merino (1997), el

primer tipo de participación en una democracia radica en la elección de representantes políticos por medio de la emisión del voto de los electores.

Este involucramiento por parte de la sociedad en los asuntos de gobierno en la era moderna tiene 3 precedentes generales. El primero de ellos es el agotamiento del Estado de bienestar en la década de los años ochenta, en donde muchos de los mecanismos tradicionales para hacer política se pusieron en entredicho, uno de los más cuestionados fue el sistema de partidos políticos, pues se percibía que estos habían perdido (o al menos reducido en gran medida) su capacidad para organizarse, generar mayorías y vincularse con los ciudadanos. Además, como menciona Pasquino (1981) estos empezaron a perder terreno ante el surgimiento de otros actores en la toma de decisiones: empresas, sindicatos medios de comunicación y asociaciones. Siguiendo a Panebianco, (1989) Rose y McAllister (1986), estos hechos tuvieron una repercusión directa en dos sentidos: a) una menor participación en los procesos electorales y, b) un alzamiento de expresiones políticas no partidistas de diversa índole. Cabe decir que, esta tendencia no solo afectó a los sistemas democráticos europeos considerados como consolidados, sino también trascendió a los sistemas en desarrollo o en vías de consolidación democrática, ya sea en el caso europeo o latinoamericano.

Un segundo punto por considerar es la crisis de gobernabilidad, la cual está asociada a la debilidad de las instituciones, problemas financieros, inestabilidad política y la capacidad limitada de los gobiernos para atender ciertas problemáticas. De acuerdo con Aguilar (2010), se cuestionó el proceso de gobernar que hasta ese momento predominaba, evidenciando las limitaciones de los gobiernos, el cual estaba centrado en un control jerárquico. Finalmente, el tercer precursor fue la crisis fiscal de los estados sociales, la cual agravó los problemas de los otros dos antecedentes y obligó a una reestructuración administrativa de las prácticas gubernamentales.

Esta cadena de sucesos puso en cuestionamiento aspectos como la insuficiencia gubernamental y la necesidad de incorporar más actores para la resolución de problemas complejos. Esta etapa se caracteriza por el agotamiento de las prácticas

tradicionales en la forma de hacer política y la búsqueda por asegurar un principio básico de legitimidad. En este sentido, la inclusión de nuevos actores en el debate de lo público surgió como una respuesta para contrarrestar la desconfianza, la falta de reconocimiento, la percepción de alejamiento por parte de las instituciones y la incapacidad para crear valor público.¹⁴

En la actualidad, la integración de los ciudadanos en el actuar gubernamental ya no responde exclusivamente a la necesidad de otorgar legitimidad a las instituciones democráticas, sino también a resolver los grandes retos a los que se enfrentan las democracias en el siglo XXI como lo son: a) mostrarse viable como un modelo de resolución de problemas públicos en el ejercicio del poder; b) ajustarse a la búsqueda de ideales compatibles con la sociedad en la que se desenvuelven; c) contar con rendimiento social en la toma de decisiones y ejecución de acciones, es decir, demostrar una factibilidad social y técnica en la elaboración de una gobernabilidad estable.

De esta manera, se busca ampliar a la democracia más allá de la representación, puesto que ahora los ciudadanos se pueden representar a sí mismos en la medida que sus gobernantes no respondan a sus demandas e intereses colectivos. Desde nuestra perspectiva, para que un gobierno con carácter democrático pueda cumplir con la realización de la autonomía individual debe garantizar que los ciudadanos tengan canales para expresar sus opiniones. El buen funcionamiento de una democracia participativa no debe estribar solo de un actor, ya sea institucional o civil. La práctica exitosa de un gobierno en estos términos depende su capacidad para construir nuevas formas de vinculación y conservar un grado de equilibrio entre ambas partes, puesto que en las sociedades modernas la participación de la ciudadanía es indispensable para la representación política y el quehacer público.

¹⁴ El término de valor público lo usamos para referirnos al valor creado por los gobiernos a través de la provisión de servicios, el establecimiento normas y regulaciones.

1.3 El espacio público como el lugar de encuentro de más actores en la participación

A través de las revisiones anteriores podemos identificar que la participación ciudadana dentro del ámbito de las instituciones y el gobierno constituye un elemento básico para su desarrollo. No obstante, también es importante destacar que existen más organizaciones surgidas de la sociedad que no corresponden al ámbito estatal como lo son las asociaciones y agrupaciones de base territorial, organizaciones ecológicas, sindicatos, agrupaciones políticas, organizaciones de vendedores ambulantes, jóvenes, profesionistas, poblaciones flotantes, organizaciones no gubernamentales (Ziccardi, 1999) estudiantes, asociaciones religiosas, asociaciones civiles, asociaciones labores y laboratorios ciudadanos o de innovación. Su desenvolvimiento en el ámbito público demarca su papel frente al Estado, acogen asuntos de interés común, evitan la formación de monopolios y establecen sistemas de cooperación en favor de la democracia (Uvalle, 2000).

Si bien, en su mayoría el trabajo de estos actores se desarrolla fuera del ámbito gubernamental, esto no impide que puedan trabajar en conjunto con las instituciones de gobierno. De hecho, todas ellas, públicas o privadas (con un interés común), sociales y/o estatales confluyen y se vinculan dentro de un mismo campo de acción: el espacio público, al cual lo podemos definir como el lugar común donde se expresa y enlazan prácticas sociales, formas de interacción, de comunicación, información y asociación entre los miembros de una comunidad (Ramírez Kuri, 2003). Es una delimitación de un espacio físico y simbólico en donde se lleva a cabo la participación de la ciudadanía. Aunque, la noción del término también puede aplicarse en función de su utilización, ya sea como espacio físico-espacial, espacio dinámico de intercambio, espacio político-social o espacio cultural (Saldarriaga, 2002).

La capacidad de agrupación, formación y manifestación de los ciudadanos cobra mayor sentido dentro del espacio público, pues es ahí donde la sociedad se hace visible y las relaciones entre ciudad, habitantes y poder político se materializan de

manera conjunta (Borja, 2003). Participación y espacios se relacionan en tanto que los ciudadanos son los encargados de darle sentido y articular las prácticas llevadas a cabo dentro del espacio habitual. Su rol se basa en mantener creencias, normas y procedimientos dentro del espacio en donde se desarrollan las actividades comunes. De tal manera que, los cambios realizados en el espacio público también afectan las relaciones de los ciudadanos y su interacción con el ambiente, impulsando —o disminuyendo— las formas de tomar parte en la vida pública, en los procesos de toma de decisiones y en la creación de leyes (Holston y Apparduari, 1996).

Desde un ámbito sociológico, las actividades desarrolladas por la sociedad en el espacio público tienen un impacto positivo en la reproducción y transferencia de valores e identidades sociales, ya que éstas ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de adquirir competencias, desarrollar varias funciones dentro una organización y acercamientos con otros miembros de su entorno cercano (Ramos-Vidal y Maya-Jariego, 2014). Este tipo de acciones tienen como consecuencia una identificación y fortalecimiento de la cohesión social con el lugar al que pertenecen (Kloss, et al., 2011), un aumento en el sentido de comunidad y compromiso compartido (McMillan, 1976) y/o la adquisición de un empoderamiento psicológico derivado del mayor control sobre más aspectos de la vida colectiva (Rappaport, 1981).

Así, el espacio público es el lugar común, físico, simbólico, político y/o social donde se expresa la pluralidad de ideas, posturas y actividades mediante la participación de los individuos. Aunque es importante señalar que debido a que el desarrollo del espacio público no es completamente homogéneo, estas interacciones son diversas y no se encuentran exentas de la esfera del conflicto (González Ulloa, 2015), y, por tanto, su dinámica está construida por el disenso y la negociación, intentando representar la mayor cantidad de intereses posibles.

Por último, también es importante añadir que no solo se conforma por los derechos, obligaciones e interacciones entre sus miembros dentro un mismo entorno, pues también se compone de las desigualdades sociales en los espacios, la diferencia

en la distribución de recursos y el acceso al poder político (Ramírez Kuri, 2003). Un hecho importante para la construcción de prácticas sociales e identidades comunes.

En suma, el espacio público es el lugar donde las demandas e intereses tanto privados como colectivos confluyen. En consecuencia, juega un papel en el acceso de los ciudadanos para expresarse y asociarse de diferentes maneras, facilitar la participación de los ciudadanos en el acontecer de los asuntos públicos y en la concertación de políticas que disminuyan las desigualdades presentes en la esfera de lo público.

1.4 Vinculación entre la participación ciudadana y las políticas públicas

Una de las funciones de una administración es resolver las necesidades de los ciudadanos, para concretar dicha tarea, los gobiernos se valen de una serie de decisiones, acciones y procesos, entre los cuales se encuentran las políticas públicas, pues a través de éstas que las acciones gubernamentales toman forma en algún bien o servicio.

Para Luis Aguilar (2010) las políticas públicas son acciones estructuradas con intención y causa, decididas por autoridades legitimadas por procesos públicos y democráticos (generalmente a través del voto), ejecutadas por actores gubernamentales (y sociales), que moldean y originan patrones de comportamiento. Su esencia se basa en la toma de decisiones y acciones generadas por medio de procesos abiertos y sistemáticos de deliberación entre diferentes actores (ciudadanos, autoridades, grupos de poder y sociedad civil organizada), intereses, estrategias y recursos, con la finalidad de atender problemas públicos. Su relación con la participación de la sociedad se da a partir de los intereses comunes o asuntos públicos. Asimismo, de acuerdo con Arellano y Blanco (2013), las políticas públicas son el estilo propio de las sociedades participativas porque conjuntan los elementos institucionales y sociales en el actuar gubernamental.

En su proceder, la política pública tiene la intención de crear reglas institucionales como estructuras gubernamentales, es decir, el establecimiento de reglas de operación (o reglas del juego) presentes en la toma de decisiones y la implementación de éstas, ello con la finalidad de responder a un problema determinado. Por su parte, la participación tiene en cuenta las reglas y los procesos formales propios de una organización cuando se da por una vía institucionalizada, pero también considera los sistemas de valores, esquemas cognitivos y normas de comportamiento.

Las políticas están originadas por procesos de formación de la agenda pública y posteriormente en la agenda gubernamental (burocrática, política, programática o *setting*). En la primera se encuentra todos aquellos temas generales que están en discusión entre la sociedad. Por su parte, la segunda pone su atención en las situaciones que se debaten no solo en la arena de lo público, sino también en el espacio político y administrativo debido al impacto social que genera por medio de hechos, creencias y valores (Elder y Cobb, 2007; Subirats et.al, 2008). En otras palabras, la generación de una agenda se da a partir de los asuntos de interés común que tienen repercusiones directas sobre el bienestar de los ciudadanos (problemas públicos). De esta manera, se puede considerar a la opinión pública como una forma de participación dentro de las políticas si tomamos en cuenta que la presión social puede determinar los temas que ingresan a la discusión institucional.

La manera en que estos hechos y situaciones sociales se vuelven efectivas es por medio de planes, programas, reglas de operación, objetivos, resultados, actores, acciones, recursos, evaluaciones, leyes, instituciones, discursos e instrumentos. El mayor o menor grado de participación depende en gran medida de la cultura política presente en una sociedad, mientras que el número de espacios para poder recibir la opinión de la ciudadanía es una cuestión de estilo por parte del gobierno en turno. Sin embargo, es importante que éste último sea capaz de promover y generar una guía institucional con reglas y procedimientos que permitan el diálogo y debate constante sobre los problemas que aquejan a una comunidad.

El proceso de elaboración de políticas se compone de un conjunto de fases. Aunque no hay consenso sobre un número determinado o correcto, hay tres etapas básicas en la mayoría de los modelos, los cuales son el diseño, la implementación y la evaluación. En cada una de ellas puede existir algún tipo de integración de carácter social: decisión, control, delegación, colaboración, consulta o información, dependiendo del objetivo de la política en cuestión (Canto 2010). Debemos tomar en cuenta que las condiciones, estrategias e instrumentos no pretenden convertirse en mecanismos sustitutos, sino en complementarios, respaldados por el involucramiento de la sociedad. Así, no se le está restando marco de acción ni interacción al proceso de toma de decisiones, más bien, se sientan las bases de un consenso previo o posterior, incorporando las opiniones y las razones de los actores implicados en las propias determinaciones de los problemas concernientes a las políticas.

La integración de la participación al modelo de políticas, más que hablar de nuevas instituciones y grandes transformaciones, agrega pequeños cambios graduales que permiten la integración de una nueva dinámica en el proceso de elaboración, implementación y en menor medida la evaluación. De acuerdo con March y Olsen (1989), para que los cambios en las instituciones sobrepasen la barrera del tiempo y puedan establecerse de manera regular, necesitan traducirse en primer lugar en forma de procesos de adaptación y de aprendizaje. Esto debido a que los efectos de las reglas institucionales vigentes se caracterizan por ser incrementales, el entorno de las instituciones no es estable y las adaptaciones no son instantáneas.

Asimismo, se deben tener en consideración que las instituciones tienden a resistirse a los cambios, desarrollando sus propios criterios de pertenencia, éxito y distribución. Las modificaciones se centrarán en la estimulación de procesos, reglas y rutinas (March y Olsen, 1989) En este sentido, la participación de la ciudadanía cobra relevancia en la medida que sus adecuaciones se realizan en el marco de procesos institucionales de alta estabilidad como las políticas públicas. Siguiendo esta línea, el mayor énfasis que se le ha dado a la participación e interés de los ciudadanos en el quehacer público nos haría pensar la existencia de patrones de

relación que están caracterizados por regularidades en el entorno, causadas por la existencia de reglas (formales e informales).

Finalmente, habría que añadir que, aunque dentro de la teoría de políticas siempre hay una constante referencia a la interacción e importancia del rol de los ciudadanos, es pertinente reconocer que también existen prácticas y procesos que contravienen este ideal tales como la cooptación, corrupción, sistemas caudillistas y simulación.

En conjunto, las reglas institucionales dentro de las políticas públicas (en contextos democráticos) y la participación, muestran las relaciones existentes en el gobierno y grupos sociales, éstas se encuentran principalmente en las dimensiones político y social. La creación de una dinámica que incluya a los dos componentes no nos indica necesariamente que debemos decantarnos más por uno o por otro, mejor dicho, se busca establecer una función diferente, situándose en un punto intermedio en donde se conjunten ambos aspectos para la creación de reglas institucionales desde una perspectiva de sumas y acuerdos, incluyendo en las políticas los valores y expectativas de la sociedad, que al final, serán los receptores y los principales beneficiarios o afectados de las políticas.

La capacidad de generar políticas públicas que aseguren el bienestar de los ciudadanos no es una cosa unilateral, ya que se requiere de una lógica ordenada en donde se definan las necesidades de las personas y se creen soluciones viables para atenderlos. La función de incluir a la participación en la dinámica de las políticas es formar decisiones colectivas con el máximo de consenso y mínimo de imposición, poniendo de relieve la cuestión del rol de la sociedad y el gobierno, puesto que el desarrollo de políticas que tengan por objetivo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es concerniente a ambos.

1.4.1 La participación ciudadana como una herramienta de política pública

Por sí misma una política pública es vista como una técnica que aprovecha los instrumentos a su disposición para resolver problemas o alcanzar objetivos. Para conseguir dichas metas se vale de una serie de instrumentos legislativos, regulatorios, económicos, fiscales, de acuerdo, incentivos, informativos o comunicativos utilizados por los tomadores de decisiones o hacedores de políticas. Dichos mecanismos reciben el nombre de herramientas de política pública.

Las herramientas de política pública son el conjunto de medios de los que dispone una administración para aplicar políticas, se caracterizan por tener una dualidad instrumental técnica y social debido a que constituyen una operacionalización sobre las formas de ejercer una política, además de organizar las relaciones sociales entre el gobierno y sus prioridades en la agenda gubernamental. Son figuras de intervención utilizadas por autoridades gubernamentales para hacer decisiones y tomar acciones compatibles con las políticas públicas (Landry y Varone, 2005).

La variedad de instrumentos disponibles para una política o gestión administrativa es amplia y pueden ser catalogadas de diferente manera, de acuerdo con los recursos o capacidades que sean requeridos, como ejemplos tenemos: externalización, privatización, descentralización, marketing, gestión de recursos humanos, evaluación del rendimiento, evaluación de programas, atención al cliente, administración electrónica, sanciones, contratos, becas, arbitraje, estándares, subsidios, gasto público, cofinanciación, incentivos, racionalización y participación (Harguindeguy, 2015; Jordan y Turnpenny, 2017).¹⁵ En nuestro caso, nos interesa analizar la naturaleza de esta última, ver su efectividad, eficiencia y legitimidad en la construcción y consolidación de políticas.

Las herramientas de política pública son el resultado de la evolución tecnológica, histórica y política (Harguindeguy, 2015). En el caso de la participación no es la

¹⁵ Las opciones presentadas son las más comunes, pero no representan la totalidad de ellas. Asimismo, habría que mencionar que difícilmente actúan individualmente, debido a que en la mayoría de los casos se utilizan en conjunto para atender problemas públicos.

excepción, ya que el establecimiento de nuevos principios como la introducción de las nuevas tecnologías de la información (TIC), la globalización, los procesos de democratización en diferentes países, una mayor distribución del poder político y el agotamiento para responder a problemas actuales por parte de otras herramientas, hicieron posible que el involucramiento de la sociedad se convirtiera en un instrumento alternativo que busque asegurar un mejor funcionamiento en los asuntos públicos, otorgando un incremento a la subjetividad de las relaciones políticas y un reconocimiento a los ciudadanos, sus demandas y, sobre todo, sus derechos.

La participación como herramienta de política es usada principalmente para tres propósitos: a) empoderar a una comunidad, b) como mecanismo de aprendizaje y c) otorgar legitimación a alguna acción (Hisschemöller y Cuppen, 2017). En cada una de ellas el involucramiento por parte de la sociedad busca dar predictibilidad y visibilidad a los actores sociales mayormente interesados, incluyendo una variedad de perspectivas. En este sentido, estas opciones representan un indicador para entender el cambio de estilo en las políticas en el paso del tiempo, pues se han vuelto una representación de una institución que provee un marco de estabilidad, anticipación y reducción de incertidumbre.

Michael Howlett (2005) ubica a las herramientas de políticas públicas dentro de la corriente de la gobernanza. Empero, también puede encontrarse fuera de este enfoque, ya que su uso está determinado por un conjunto de componentes diversos. Por ejemplo, de acuerdo con Majone (1976), la elección de una herramienta de política pública se relaciona directamente con la compatibilidad que tenga con su campo institucional. Por otra parte, aunque las instituciones pueden ser un reflejo mismo de la cultura (política) existente en el medio, Wildavsky (1987) lo retoma como una unidad aparte y resalta que la elección de una herramienta en particular también dependerá del comportamiento de los actores involucrados. Finalmente, otro componente a considerar es el estilo de políticas públicas con el que se gobierne, la cual puede ser de reacción o proactiva y de imposición o consenso (Jordan y Richardosn, 1982). Podemos decir que la elección de utilizar una

herramienta responde a un contexto particular acompañado de la preferencia de los decisores políticos, lo cual también es aplicable al caso de la participación.

Por otro lado, aunque la participación por sí misma tenga un propósito loable es necesario tener en consideración los alcances y límites que presenta. Asimismo, calcular sus posibles impactos y consecuencias, pues no se trata de implementarla sin justificación, sino de resolver problemas públicos que aquejan a los ciudadanos. Hay que entender que cada instrumento no es neutral y su aplicación conlleva algún efecto, principalmente por dos razones: a) su utilización expresa una cierta visión de política, y b) moldean la percepción que se tiene de una política (Harguindeguy, 2015).

El debate sobre los resultados que arroja la participación como una herramienta de la política pública ofrece un significado sobre la estructura en que se configura el quehacer político. La experiencia en estos nos indica que es un elemento meritorio en su elaboración, pero que, como la mayoría de las políticas públicas, para cumplir sus objetivos necesita ir acompañado por otro tipo de instrumentos complementarios de los cuales se pueda beneficiar.

1.5 Modelos de Presupuesto participativo y su inclusión en el contexto mundial

La forma principal en la que se ha pretendido operacionalizar la intervención de los ciudadanos en el actuar gubernamental es a través de la utilización de herramientas que contemplen alguna mediación, ya sea de manera técnica, evaluativa o de consulta. Dentro de este contexto es donde surgen figuras que tienen por objetivo ampliar el debate en los temas públicos y darle cauce al interés ciudadano en la concertación de políticas que mejoren su bienestar, tal es el caso del presupuesto participativo.

La definición del presupuesto participativo puede abordarse de manera general o particular, dependiendo de si éste es visto como un mecanismo de involucramiento ciudadano, o su conformación y aplicación en contextos determinados. Desde una visión general se puede definir como un proceso por el cual los ciudadanos de forma individual o por medio de organizaciones cívicas contribuyen en la toma de decisiones acerca del presupuesto público (Goldfrank, 2006). Su diseño tiene el objetivo de fortalecer a la sociedad o modernizar la eficiencia en los servicios públicos, así como combatir la corrupción, apoyar a los procesos de descentralización o abrir procesos democráticos en contextos provenientes de regímenes autoritarios (Sintomer, Röcke y Herzberg, 2016).

El proceso de expansión del presupuesto se puede explicar a partir de 4 etapas.¹⁶ La primera de ellas corresponde al periodo 1989-1996. Inicia con su creación en el año de 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil como un proyecto impulsado por el Partido del Trabajo (PT),¹⁷ el cual buscaba que los ciudadanos eligieran sus prioridades en los asuntos a nivel vecinal; posteriormente, en 1992, ya como un proyecto de los partidos de izquierda brasileños, las atribuciones se ampliaron a la intervención en los servicios públicos locales y continuaron de esta forma durante el periodo 1993-1996, extendiendo esta tendencia a más de 30 municipios (Sintomer, Röcke y Herzberg, 2016).

La segunda etapa comprende una alta expansión del mecanismo en el país durante los mandatos de 1997 al 2000, en los cuales se implementó el mecanismo en más

¹⁶ Hay autores como Cabbanes y Baierle (2004) que establecen la expansión del presupuesto participativo en 3 fases: local, regional e internacional. Nosotros basamos nuestra clasificación en las 5 presentadas por Días, empero, no consideramos la última de sus clasificaciones (hibridación) por considerarla como una etapa en construcción y poco definida. Esta última refiere a la generación de modelos híbridos en donde se combina las bases del presupuesto participativo con principios culturales (ejemplo: regiones africanas). Para ahondar más en cada una de ellas, véase, Días, Nelson (2014), *Hope For Democracy – 25 Years Of Participatory Budgeting Worldwide*, IN LOCO ASSOCIATION and SIGMASENSE, Portugal.

¹⁷ El presupuesto participativo tiene precedentes durante la década de 1970 y 1980 en los gobiernos de los municipios Lages, Bõa Esperanza y Pelotas durante el mandato del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMBD). Asimismo, el Partido del Trabajo (PT) tuvo funcionando diseños parecidos en 36 municipios de Brasil. Sin embargo, la configuración tradicional y el nombre son inventados a finales de 1989 y principios de 1990. Para ahondar más en este tema, véase, Goldfrank, Benjamin (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América latina: éxito, fracaso y cambio" en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, pp. 3-28, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.

de 140 municipios, aunque también empezaron a tener variaciones respecto al modelo de Porto Alegre (Goldfrank, 2006).

El éxito conseguido en los ámbitos de la transparencia, el ejercicio de recursos públicos, el involucramiento de la ciudadanía en el funcionamiento gubernamental y el aumento en la legitimidad del partido que decidía implementarlo,¹⁸ trajo como consecuencia la etapa 3, caracterizada por el esparcimiento del mecanismo fuera de Brasil a partir del año 2000, principalmente en la región de Latinoamérica (Montecinos, 2014).¹⁹

Finalmente, la etapa 4 está constituida por la construcción de redes nacionales e internacionales del presupuesto participativo a partir del año 2007. Además, de la diversificación de su uso en países de Europa (Polonia, España, Alemania, Portugal y países perteneciente al Reino Unido), Norteamérica (Estados Unidos y México) y Asia (China y Corea del Sur) (Días, 2014).

Conforme fue ocurriendo la expansión del presupuesto participativo al interior de Brasil y, posteriormente a otras regiones del mundo, también empezaron a surgir modificaciones que respondían a la configuración y figuras administrativas de cada ciudad en la que era introducido. Si bien, cada uno de los casos responde a un contexto particular es posible identificarlos por su diseño en las seis categorías (tipos ideales) de participación propuestas por Giovanni Allegretti, Carsten Herzberg, Anja Röcke y Yves Sintomer (2012).

Cabe aclarar que al ser construcciones ideales estas no corresponden completamente con alguna de las experiencias concretas, pero son útiles para proporcionar una orientación dentro de la variedad de casos. Su construcción está basada en seis variables: contexto sociopolítico; objetivos ideológicos y políticos; reglas y procedimientos de participación; dinámicas de acción colectiva (peso de la

¹⁸ Para ahondar más en este tema, véase, Goldfrank, Benjamin (2006) "Los procesos de "presupuesto participativo" en América latina: éxito, fracaso y cambio" en Revista de Ciencia Política, vol. 26, núm. 2, pp. 3-28, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.

¹⁹ En el año 2001 el presupuesto participativo llegó a España, Francia e Italia. No obstante, los cambios en la política local hicieron que estos fueran interrumpidos. Para conocer más sobre estos casos, véase, Porto De Oliveira, Osmany (2010), *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*, IHEAL/CREDA. Paris.

sociedad civil, existencia de movimientos tipo *bottom up* [de abajo hacia arriba]; la relación entre los procesos políticos convencionales (procesos electorales) y los procesos de participación ciudadana; y las fortalezas, debilidades y retos de cada experiencia participativa.

Democracia participativa

Refiere a aquellos enfoques basados en el empoderamiento de los ciudadanos por medio de la resolución de conflictos a partir de la cooperación de todos los interesados. Su involucramiento tiene repercusiones en términos de justicia social y las relaciones entre sociedad civil y el sistema político. Las contribuciones son principalmente orientadas a beneficiar a los integrantes en condiciones de mayor vulnerabilidad. Busca generar un equilibrio entre las políticas (procesos, dinámicas y comportamientos [*politics*]) convencionales y las no convencionales (Allegreti, et. al, 2012: 41) Los ciudadanos están involucrados en el proceso de decisión a través de mecanismos asociados de manera directa, incluso si solo es de manera consultiva.²⁰

Democracia de proximidad

Modelo representado por la cercanía geográfica y el incremento en la comunicación entre ciudadanos, administración pública y autoridades locales. Los impactos generados son a nivel micro local, por ello, está basada en una lógica de decisiones selectivas [cherry-pick], sus procesos son completamente de carácter consultivo y la sociedad civil tiene bajos grados de discrecionalidad y, por tanto, no es completamente independiente. Tiende a tener bajos grados de politización y alta movilización civil (Allegreti, et. al, 2012: 41).²¹

²⁰ El caso insignia o el más cercano a este modelo es el implementado en Porto Alegre (Brasil). En Latinoamérica se ha intentado replicar en varios países, siendo los más próximos los casos de Lima (Perú) y Montevideo (Uruguay); en Europa se encuentran Sevilla (España) y Poitou-Charentes (Francia); mientras que en Asia están Dong-ku (Corea del Sur) y Chengdou (China).

²¹ Es el enfoque predominante en Europa, Norteamérica, Australia, Corea del Sur (a excepción de Dong-ku) y Japón.

Modernización participativa

Este modelo se encuentra basado en las estrategias de la Nueva Gestión Pública, es un intento por modernizar ciertos aspectos de la administración pública, teniendo como ejes guía la eficiencia y la legitimidad. En este sentido, sus procesos son llevados a cabo en una lógica de arriba hacia abajo [*top down*]. Los espacios para que la sociedad intervenga son limitados. Asimismo, la participación está asociada a la administración y el incremento de legitimidad en las políticas públicas. Los ciudadanos tienen un papel parecido a usuarios o clientes y en su mayoría están constituidos por clases medias (Allegreti, et. al, 2012: 42).²²

Participación de las múltiples partes interesadas (stakeholders)

Se caracteriza por el establecimiento de relaciones multi-actorales (empresas privadas, gobierno local, ciudadanos). Las cuestiones de mejora son de manera local o en la periferia de una unidad territorial. Si bien, hay interacción entre los actores intervinientes, ésta no es uniforme ni horizontal, por el contrario, se lleva a cabo por mandatos de jerarquía y de abajo hacia arriba [*top down*]. Sin embargo, se considera como parte de una ampliación de mecanismos de gobernanza. Los proyectos son respaldados por los ciudadanos ya sea en carácter de privados, residentes o parte de una organización no gubernamental (Allegreti, et. al, 2012: 42).²³

Neo-corporativista

Al igual que el modelo de participación múltiple, en este tipo confluyen varios actores, sin embargo, éste se distingue por tener un mayor control de la discusión por parte del gobierno local. Busca obtener consenso social por medio de la mediación de intereses, valores y demandas reconocidas en varias facciones de la sociedad. Las reglas de participación son exclusivamente formales y no admiten

²² Modelo usado en el norte de Europa, Wenling (China) y Bagira (República Democrática del Congo).

²³ Este modelo se desarrolla en ciudades del este europeo como Plock (Polonia). Por su parte, las experiencias en África son constituidas y financiadas en su mayoría por organismos internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y las Organizaciones de Desarrollo Nacional.

otras en su dinámica y, por lo tanto, son solo de carácter consultivo (Allegreti, et. al, 2012: 43).²⁴

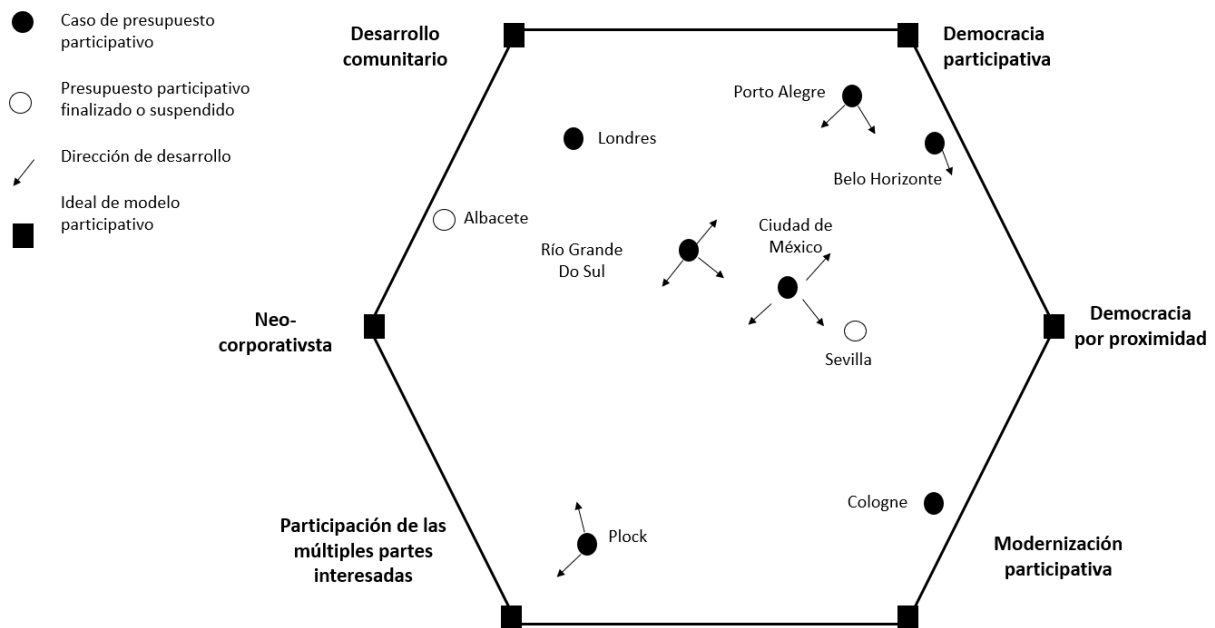
Desarrollo comunitario

Distinguido por un mayor grado de intervención en los procesos por parte de los ciudadanos, principalmente en la fase de implementación. La cooperación no está vinculada en su totalidad con las instituciones de gobierno puesto que tiene una intervención mínima, su rol se establece en función de proveer insumos. Su utilización está estrechamente relacionada con el desarrollo de proyectos determinados. Los actores con más relevancia son las clases trabajadoras o clases media, quienes son los encargados de asociarse para concluir los objetivos de mejora en su comunidad. Este modelo es el más abierto a recibir apoyo de formas de participación no convencionales (Allegreti, et. al, 2012: 43).²⁵

²⁴ Este enfoque es el menos frecuente, es utilizado principalmente para la elaboración de planes estratégicos de participación en rubros como la educación y la salud. La ciudad de Albacete (España) es uno de los pocos lugares en donde fue ocupado este modelo.

²⁵ Algunos ejemplos de este modelo son la construcción del Toronto Housing Company (Canadá) o las Tower Hamlets en Londres (Inglaterra).

ESQUEMA 1. TIPOS DE IDEALES DE PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Recurso original de Giovanni Allegretti, Carsten Herzberg, Anja Röcke y Yves Sintomer (2012).²⁶

La presentación de estos tipos ideales no nos indica cuál de ellos es mejor o más deseable. En este caso su utilización nos permite determinar la situación en la que se encuentra o a dónde se dirige la ejecución de esta práctica en casos concretos y en qué medida se acerca o se aleja de alguno de los ejemplos ideales. Asimismo, nos muestra el tipo de interpretación que se le dará a la participación de los ciudadanos como un mecanismo auxiliar en la toma de decisiones, es decir, identifica en qué rubros hay mayor énfasis acorde al tipo de presupuesto que se busca establecer.

²⁶ La inclusión del presupuesto participativo de la Ciudad de México es un agregado propio que no se encuentra en el esquema original. Confróntese con Allegretti, Giovanni; Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja; (2012) "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting" *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: (2), Article 9.

Si bien, en el capítulo siguiente se abordará con mayor detenimiento el funcionamiento del presupuesto participativo en la Ciudad de México, en un primer acercamiento y con las características anteriormente mencionadas, podemos ubicar al modelo utilizado en la ciudad capital cercano a la democracia por proximidad, teniendo en cuenta que la ejecución de proyectos para el presupuesto se realiza conforme a las unidades territoriales mínimas de cada Alcaldía: colonias, pueblos y barrios (*artículos 2, 116 y 118 de la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX*). De la misma manera, las opciones sobre las que se puede discutir son limitadas (*artículo 117 de la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX*) y éstas son solo de carácter consultivo (*artículo 120 de la Ley de participación ciudadana de la CDMX*).

Recordemos que los tipos ideales nos establecen límites de desenvolvimiento en la realidad. Y aunque el modelo de la CDMX se asemeja más a la democracia por proximidad, también puede tener rasgos o adecuaciones que la acerquen hacia otra tipología como los son modernización participativa, democracia participativa o participación de las múltiples partes interesadas (véase figura 2). La expansión y adecuación de este mecanismo se da de acuerdo con las necesidades, capacidades y pretensiones del gobierno que implemente su uso.

1.5.1 El presupuesto participativo visto desde una perspectiva de herramienta de política pública

Debido a la expansión del presupuesto participativo su definición puede ser más acotada o extensa dependiendo del lugar, las condiciones de aplicación bajo las que se implemente y los objetivos que se busquen. Así, otra forma de verlo es desde una lógica de política pública, en donde se busca orientar las relaciones entre lo gubernamental y lo civil a través de componentes administrativos que fungen como intermediarios en la utilización de una fracción de los recursos públicos en la mejora del espacio público local o municipal y, dentro del cual se considera algún tipo de intervención por parte de la ciudadanía.

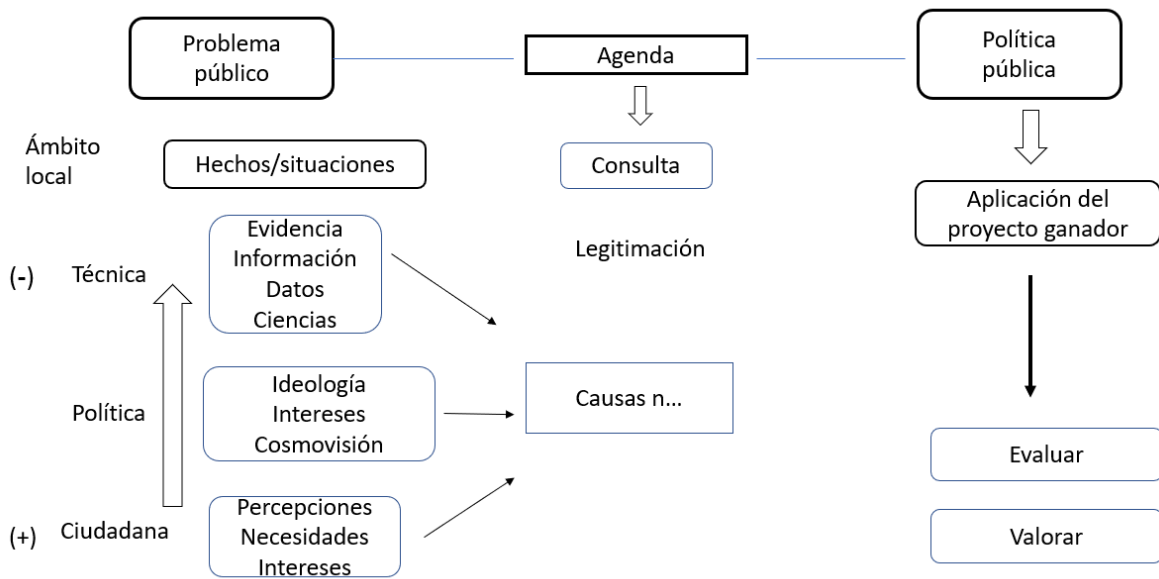
En un sentido estricto no se puede entender al presupuesto participativo como una política pública tal cual, pero sí como un instrumento correspondiente a una política de participación ciudadana o mejoramiento de infraestructura y servicios públicos que tiene la finalidad de mejorar las condiciones de los habitantes de una comunidad en un ámbito principalmente local.

En esta línea, Rofman y Foglia (2015) ubican al presupuesto participativo como una vertiente de una política de participación que busca proveer de mayor protagonismo a la sociedad. Es una política con un espectro amplio de actores determinada por su inscripción a un territorio, en donde quienes participan pueden hacerlo en la decisión y/o en la formulación de la iniciativa. Además de mostrarse como una opción para fortalecer la legitimidad gubernamental y la comunicación con la ciudadanía.

Normalmente la identificación de problemas públicos en la dinámica tradicional de políticas públicas se da por medio de la combinación de visiones técnicas (evidencia, información, ciencia, datos) y políticas (ideología, intereses, cosmovisión). En el caso del presupuesto participativo también se retoman estos dos. No obstante, al considerar como parte crucial el involucramiento de la sociedad, resulta necesario incorporar un tercer elemento en el proceso: la participación de los ciudadanos, la cual está determinada por los elementos: percepción, necesidades e intereses comunes.

Si bien, los métodos por los cuales se establece la importancia de los problemas públicos pueden variar acorde a las adecuaciones de cada país, estado, municipio o colonia. La más común se da a través de un sistema de mayoría en una jornada de votación, en la que los ciudadanos que componen una unidad territorial definen cuales son las necesidades primarias del lugar que habitan, así como la mejor manera de afrontarlos por medio de un plan de acción o ideas (proyecto o iniciativa). El proceso finaliza con la implementación del proyecto o solución surgida desde la sociedad en conjunto con el gobierno. En algunos casos puede haber un agregado de retroalimentación por medio de evaluaciones.

ESQUEMA 2. PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO VISTO DESDE UNA PERSPECTIVA DE HERRAMIENTA DE POLÍTICA PÚBLICA.



Fuente: elaboración propia.

La creación del presupuesto participativo como una herramienta de la política pública muestra un cambio en la manera de concebir las políticas de participación y mejoramiento urbano al darle mayor peso a la identificación de problemas a la sociedad, pero conservando los objetivos principales de una política: a) la atención a problemas públicos, b) generar procesos dinámicos en las relaciones entre diversos actores, y c) creación de beneficios con contenido social y público.

El presupuesto participativo en este caso se caracteriza como un proceso que conecta dos elementos de lo público, por un lado, un valor analítico, refiriéndose a la capacidad de visualizar de manera profunda lo que acontece en lo que va desde el ámbito social (ciudadano) hasta lo gubernamental (Estado). Mientras por otro, expresa un valor que es correspondiente a los actores, procesos, intereses y motivaciones de lo que pasa en lo público, es decir, al contexto en el que se desarrolla la sociedad, en cuanto le es concerniente a todos (problemas públicos y

desarrollos desde un sentido de cogestión). Su función como herramienta de participación busca facilitar el diálogo entre las autoridades gubernamentales y la sociedad por medios administrativos de mayor interacción.

Una revisión desde la óptica de herramienta complementaria nos provee de una visión de análisis más sistemática con parámetros similares a los de una política pública, centrándonos en aspectos como el diseño, su implementación y una posterior evaluación a su ejecución. Desde este punto vista, la formulación y solución a los problemas públicos en una unidad o territorio no solo se presenta como una opción diferente de abordar y teorizar el tema, sino también de desarrollar herramientas que faciliten la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Para finalizar, a lo largo de este capítulo hemos tratado de manera general la generación procesos de participación ciudadana/políticas públicas y cuál es el rol que juegan en las relaciones sociedad y gobierno. Asimismo, definimos la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de entornos democráticos, las diferencias que presenta respecto a otras formas de participación y el principal campo de acción que tienen los actores públicos.

En el caso de nuestra unidad de análisis, el presupuesto participativo, hasta el momento la examinamos como una herramienta de conducción de lo público, que sustenta un estilo de gobierno que opta por un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de ciertas decisiones. No obstante, para determinar hasta qué punto este mecanismo ha constituido una mejora en los procesos de vinculación del gobierno con la sociedad en las siguientes secciones de este trabajo nos enfocaremos en analizar su funcionamiento en la Ciudad de México y tomando como punto de partida tres aspectos (regulaciones, evaluaciones e incentivos), que desde nuestra perspectiva afectan el desempeño de este mecanismo.

Capítulo 2. Sistemas de regulación y evaluación en el marco de las políticas públicas con enfoque participativo: la experiencia del presupuesto participativo de la Ciudad de México

En el capítulo 2 nos damos a la tarea de establecer las partes que componen al presupuesto participativo, pero no solo de manera general como en el capítulo previo, sino centrándonos en su actuar en la Ciudad de México, sus características, interacciones y las posibles repercusiones que conlleva la falta de elementos en sus procesos. Si bien, estas situaciones pueden ser multifactoriales nosotros ponemos nuestra atención principalmente en tres: a) una regulación pertinente; b) la integración de evaluaciones dentro del mecanismo y c) la inclusión de incentivos que mejoren el involucramiento de los ciudadanos. Dentro de esta segunda parte, nos centraremos en las primeras dos, dejando al tercer elemento para el capítulo siguiente.

En cada uno de estos puntos hacemos una revisión en dos niveles. El primero enfocado en presentar un panorama general de su ejecución en la administración pública, así como su importancia en la consolidación de buenas prácticas gubernamentales. Por su parte, el segundo se avoca a analizar su funcionamiento en la dinámica del presupuesto participativo de la CDMX durante el periodo 2010-2018 y los cambios que presenta para los ejercicios 2020 y posteriores.

Dentro de este apartado se pretende no solo atender cuestiones relacionadas con el estudio de los mecanismos participativos, sino también en la democracia misma a través de la legalidad, legitimidad y la retroalimentación que hay en los mecanismos que vinculan de manera más directa las relaciones entre gobierno y sociedad.

2.1 El Presupuesto Participativo de la Ciudad de México (2010-2018)

A finales del siglo XX, el presupuesto participativo se convirtió en una herramienta de democracia semidirecta ampliamente difundida en algunos países de Latinoamérica como Brasil, Uruguay y Argentina. Sus aparentes beneficios en el ámbito de la participación, recaudación fiscal y mejoramiento en las condiciones de vidas de los ciudadanos hicieron que cada vez más países consideraran el adaptar este mecanismo en sus administraciones (Goldfrank, 2006; Valverde, Gutiérrez y García, 2013).

En el caso mexicano, del año 1970 al 2021, se han tenido 37 experiencias de proyectos de presupuesto participativo, 35 a nivel municipal y solo 3 en el ámbito estatal.²⁷ En el 2021 existen 16 lugares que han logrado instituir el mecanismo de manera regular y que aún cuentan con vigencia, siendo la Ciudad de México la única entidad que lo hace de manera extendida, es decir, en unidades territoriales mayores al municipio, pero cumpliendo un desarrollo local en cada una de sus 16 alcaldías.

En la tabla 3 se encuentran agrupados todos los ejercicios de presupuesto participativos realizados en México hasta junio de 2021, en ella podemos observar las fechas de inicio y término del mecanismo (inactivos), así como los lugares en los que continúa siendo implementado (activos). Asimismo, hay casos donde esta herramienta ha funcionado tan solo por ciclos, es decir, tiempo después de su terminación en una primera etapa regresa teniendo dos posibilidades: a) queda establecido por otro periodo, normalmente asociado al tiempo de gobierno del partido dominante en el lugar aplicación, y 2) el mecanismo se institucionaliza por periodos largos o indeterminados. Hay situaciones extraordinarias como la Ciudad de México, donde la aplicación comenzó solo en ciertas demarcaciones y con

²⁷ Si bien el nombre “presupuesto participativo” se origina en el año de 1989 en Porto Alegre (Brasil), han existido otros procesos con fines similares con otras denominaciones. En México se tiene el caso de Tepic, Nayarit de 1970 a 1972. Confróntese en tabla 3. Para ahondar más en este ejemplo, véase, Hernández, E. & Velasco, G. (2012). Nuevas políticas públicas: el presupuesto participativo. El caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en Valdez, A., Borrayo, C. L. & De León, A. (Coords.). Nueva agenda pública para Jalisco, Universidad de Guadalajara/Prometeo Ediciones, México.

temporalidades diferentes en una primera etapa; mientras que en un segundo el mecanismo regresó, pero esta vez siendo utilizada en todo su territorio.

TABLA 3. APLICACIONES DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MÉXICO DEL AÑO 1970 AL 2021

Estado	Lugar de aplicación	Gobierno donde se implementa	Fechas de inicio y reinicio				Estatus
			Inicio	Fin	Inicio	Fin	
Aguascalientes	Aguascalientes	Municipal	2012	2012	-	-	Inactivo
Chiapas	Palenque	Municipal	2015	2015	-	-	Inactivo
Coahuila	Saltillo	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Distrito Federal (DF) / Ciudad de México (CDMX)	Delegaciones/ Alcaldías	D.F. / CDMX	2011	-	-	-	Activo
	Tlalpan	Delegación	2001	2003	-	-	Inactivo
	Miguel Hidalgo	Delegación	2001	2005	-	-	Inactivo
	Cuauhtémoc	Delegación	2001	2001	-	-	Inactivo
	Iztapalapa	Delegación	2010	2010	-	-	Inactivo
Durango	Estado	Estatal	2004	2009	-	-	Inactivo
Estado de México	Ecatepec de Morelos	Municipal	2006	2009	-	-	Inactivo
	Tlanepantla	Municipal	2014	2019	-	-	Inactivo
	Naucalpan	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Hidalgo	Mineral de la Reforma	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
	Acatlán de Juárez	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cihuatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cuquío	Municipal	1993	2002	-	-	Inactivo
	Guadalajara	Municipal	2013	2013	2016		Activo
	Juanacatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	La Barca	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo

Jalisco	Lagos de Moreno	Municipal	2013	2013	-	-	
	Tepatitlán de Morelos	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Tlaquepaque	Municipal	2010	2012	2016	-	Activo
	Tlajomulco	Municipal	2011	-	-	-	Activo
	Zapopan	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Tonalá	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zacoalco	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zapotlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Puerto Vallarta	Municipal	2013	-	-	-	Activo
	Etzatlán	Municipal	2013	2014	-	-	Inactivo
Michoacán	Con indígenas y zonas rurales	Estatad	2009	2011	-	-	Inactivo
	Numarán	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
Nayarit	Tepic	Municipal	1970	1972	2015	-	Activo
Nuevo León	San Pedro Garza García	Municipal	2003	2009	2012	2015	Inactivo
	Santa Catarina	Municipal	1997	2000	2007	2012	Inactivo
Puebla	San Pedro Cholula	Municipal	2014	-	-	-	Activo
	Puebla	Municipal	2011	2012	2015	-	Activo
Quintana Roo	Solidaridad	Municipal	2009	2011	-	-	Inactivo
Sonora	Por el estado en municipios	Estatad	2013	2013	-	-	Inactivo

*Fuente: actualizado con base en el recurso original de María Luisa García Bátiz y Luis Telles Arana (2018).²⁸

²⁸ En la tabla se ha anexado el caso de Iztapalapa correspondiente al año 2010, la cual no fue considerada por los autores en la publicación original.

Las primeras experiencias del presupuesto participativo en la Ciudad de México (anteriormente Distrito Federal) se dieron en 2001 en las delegaciones Cuauhtémoc (2001), Tlalpan (2001-2003) y Miguel Hidalgo (2001-2005) (Marquina & Alonzo, 2012). Su utilización como mecanismo ampliado a toda la ciudad llegó en el año 2010 con la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) en la V legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Esta etapa se caracteriza por introducir en la legislación los requisitos mínimos para el uso de los mecanismos de democracia (semi)directa (plebiscito, iniciativa popular y referéndum) ya existentes, el papel que jugarían los órganos de representación ciudadana en la ejecución y dinámica de estos mismos mecanismos, así como la inclusión del instrumento de presupuesto participativo (García Sánchez, 2014).²⁹

De esta manera, en el artículo 83 de la entonces Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) el presupuesto participativo se convirtió en el mecanismo «[...] 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».

Las etapas por las cuales se constituía el presupuesto participativo en el modelo 2010-2018 eran las siguientes:

1. *Lanzamiento de la convocatoria*: el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) —posteriormente Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)— en coordinación con la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno, jefes delegacionales, y comités ciudadanos y consejos de los pueblos se encargaban de emitir la convocatoria anual para la celebración del proceso de presupuesto participativo de la Ciudad de México, teniendo como fundamento el artículo 10 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, donde se reconoce el derecho de los ciudadanos a emitir opiniones o formular propuestas orientadas a resolver problemas de interés público (García Gutiérrez, 2014). En esta primera fase se indicaban fechas, lugares, horarios, formas de participación, procedimientos

²⁹ Su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito federal se dio el 27 de mayo de 2010.

adyacentes y obligaciones de los entes encargados de su ejecución (*artículos 84 y 204 de la LPCDF*).

2. *Nombramiento de asesores delegacionales*: los jefes delegacionales designaban a personal de apoyo para las actividades jurídica técnicas y financieras, así como para determinar la viabilidad o inviabilidad de los proyectos específicos presentados por la ciudadanía (IEDF, 2011-2017; IECM, 2018).

3. *Elaboración de proyectos específicos*: en los tiempos establecidos por el IEDF (ahora IECM) los ciudadanos que habitaban o transitaban en la Ciudad de México tenían la oportunidad de presentar proyectos específicos en las Direcciones Distritales correspondientes o directamente en las instalaciones del Instituto Electoral. Durante las primeras tres ejecuciones del presupuesto participativo (2011-2013) éstas podían ser llevadas ante los Comités ciudadanos o Consejos de los pueblos. Los proyectos presentados debían considerar los siguientes elementos: a) nombre del proyecto, b) rubro correspondiente, c) costo estimado y d) ubicación (IEDF, 2011-2017; García Gutiérrez, 2014; IECM, 2018).

En este punto puede haber cierta discrepancia en cuanto a la oportunidad que tienen los transeúntes de una unidad territorial para presentar un proyecto. La lógica de este funcionamiento tiene como premisa que las personas que trabajan en la zona o transitan por ella, interactúan con el espacio común de forma cotidiana, y, por consiguiente, pueden llegar a conocer el lugar y las carencias de la misma manera que si fueran residentes. Aunque es importante señalar que solamente pueden participar en la elaboración y presentación de proyectos, mas no en la fase de elección de éstos.

4. *Evaluación de proyectos específicos por parte de los representantes delegacionales*: en esta etapa el personal de la delegación emitía su opinión sobre los proyectos presentados. Los dictámenes realizados eran entregados a las Direcciones Distritales correspondientes. Esta fase fue incluida desde el segundo ejercicio realizado como una medida preventiva para seleccionar proyectos viables económica, técnica, legal y socialmente (IEDF, 2011-2017; IECM, 2018).

4.1. *Evaluación de proyectos por parte de los Comités ciudadanos*: en el caso que hubiera más de cinco proyectos que contaran con una opinión favorable como resultado de la evaluación de representantes delegacionales, los Comités ciudadanos eran quienes determinaban cuales serían los proyectos seleccionados, teniendo como máximo cinco y un mínimo de dos (IEDF, 2011-2017; IECM, 2018).

5. *Difusión de los proyectos seleccionados en la(s) etapa(s) de evaluación*: los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos organizaban foros de difusión en donde promovían los proyectos que se consideraban viables en la etapa anterior y posteriormente estos eran sometidos a votación en una consulta ciudadana. La finalidad de esta etapa era darles una máxima propagación a los proyectos en las colonias correspondientes, así como aumentar la participación de los ciudadanos en la fase de consulta (IEDF, 2011-2017; IECM, 2018).

6. *Consulta ciudadana*: se realizaba una jornada de votación para determinar el proyecto o los proyectos ganadores que serían ejecutados en cada unidad territorial. La emisión del voto podía ser de forma presencial, y a partir de la versión 2013 también era posible realizarla de manera electrónica (IEDF, 2011-2017; IECM, 2018).

En este punto es debatible si se puede generar capital social en los procesos de participación que ponen a competir de manera electoral propuestas de los ciudadanos. Si bien esto tiene algo de cierto, también es necesario tener en cuenta que la apertura de las actividades gubernamentales en muchas locaciones como la Ciudad de México, es un fenómeno de reciente utilización y, por tanto, dependen de una estructura o lógica electoral. Además —en teoría— la definición de un proyecto no está destinada para ser disfrutada por un solo individuo, sino para una comunidad, colonia o barrio al que pertenece la propuesta, es decir, aunque un proyecto se sobreponga a otro, hay una externalización positiva en los resultados finales, puesto que beneficia directa o indirectamente a ambos grupos.

De esta manera, podemos considerarlo como un potenciador de capital social en tanto que, independientemente de que la participación sea voluntaria o involuntaria, los productos obtenidos son comunes. Es capital porque requiere una inversión, ya

sea de tiempo, esfuerzo u otro recurso para que continúe funcionando y es social por su carácter colectivo y no individual (González Reyes, 2009). Aunque también es prudente reconocer que este proceso requiere de mayores vínculos asociativos para no quedarse tan solo en un intercambio de recursos.

7. *Ejecución de los proyectos ganadores en la jornada electiva*: el Instituto Electoral comunicaba los resultados de la consulta ciudadana al jefe de gobierno y la delegación correspondiente para su ejecución (IEDF, 2011-2017; IECM, 2018).

8. *Rendición de cuentas*: en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México se establecía que los jefes de delegacionales debían realizar cuatro informes trimestrales donde detallaran los compromisos y avances de los proyectos ganadores (García Gutiérrez, 2014)

ESQUEMA 3. CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: adaptación del esquema original elaborado por Valverde, Gutiérrez y García (2013)

En el capítulo anterior esquematizamos de forma general el proceso del presupuesto participativo en una lógica de política pública (esquema 3). En este apartado, el esquema 3 presenta las partes que conforman el presupuesto participativo de la Ciudad de México con una lógica cíclica, similar a como lo podría hacer una política tradicional, ello con el fin de mostrar su secuencialidad en sus etapas

De esta manera, en este símil, la identificación de los problemas comunitarios abarcaría los primeros tres procesos del presupuesto participativo. Comienza con el lanzamiento de la convocatoria emitida por el Instituto Electoral, el nombramiento de asesores delegacionales y la elaboración de los proyectos específicos que tienen

la tarea identificar situaciones privadas sociales y/o problemas sociales que potencialmente pueden convertirse en un problema público.

La conformación de la agenda está compuesta por dos procesos que buscan dotar de validez y legitimación a los proyectos. En un primer momento el personal designado por las delegaciones es quien se encarga de identificar y validar los proyectos recibidos, y, en caso de ser necesario cuenta con la intervención de los Comités ciudadanos en una segunda selección. En esta primera etapa se eligen a aquellos proyectos que por sus características tienen la posibilidad de mejorar las condiciones de los habitantes o transeúntes de una unidad territorial (colonia, barrios, pueblos) y que por su naturaleza pueden ser atendidos bajo las condiciones del presupuesto participativo. A continuación, los proyectos filtrados por las autoridades gubernamentales de las delegaciones correspondientes pasan a un proceso de legitimación basado en la difusión de los proyectos y posterior votación en una consulta ciudadana destinada para determinar cuál de todos los proyectos cuenta con mayor respaldo por parte de la ciudadanía.

La implementación se caracteriza por ser la etapa intermedia entre las expectativas del diseño de una política —en este caso el diseño de un proyecto específico— y los resultados (Hill y Hupe, 2002). La etapa de implementación en el presupuesto participativo transforma las expresiones obtenidas en la jornada de votación de la consulta ciudadana en acciones de gobierno, es decir, ejecuta el proyecto específico con el mayor respaldo por parte de los ciudadanos, siendo las delegaciones las encargadas de ejecutar este paso.

En el caso de la evaluación habría que señalar que el presupuesto participativo en sí no contempla su utilización y solo se realizó en los procesos 2013 y 2016. Asimismo, habría que apuntar que la rendición de cuentas señalada en las etapas del presupuesto no está directamente asociada con el proceso del mecanismo, sino que se encuentra sujeto a las actividades correspondientes a los jefes delegacionales. Sin embargo, la colocamos en el esquema 3 por ser el elemento más próximo a una evaluación. De manera general, las etapas que conforman el ciclo del presupuesto participativo no son extensas y se rigen por un marco de

actuación mínimo, la mayoría de ellas se resumen en la convocatoria anual emitida por el Instituto Electoral local.³⁰

Los actores involucrados en estos procesos se pueden dividir en dos tipos: a) autoridades y b) coadyuvantes. Los primeros son aquellos que se encargan de la inclusión y/o aprobación de los recursos, programas operativos y anteproyectos de presupuesto de egresos, es decir, los montos que serán destinados al ejercicio del mecanismo. En este primer grupo se encuentran el jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los jefes delegacionales. Por su parte, los actores coadyuvantes son los responsables de ejecutar el proceso del presupuesto participativo y validar los resultados derivados de la consulta ciudadana. A este grupo pertenecen el Instituto Electoral local y los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos (García Gutiérrez, 2014).

La inclusión del presupuesto participativo en la Ciudad de México constituyó una nueva forma de integrar algunas de las preocupaciones de la sociedad en la ciudad capital, otorgándoles la decisión de elegir en qué se usaría un porcentaje (3%) del presupuesto delegacional. Centrándose en aquellos que estuvieran destinados a obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, y los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las demarcaciones correspondientes.

A lo largo de siete años de implementación (2011-2018) se aprobaron diversos proyectos respaldados por una parte la sociedad, en donde se les dio a los ciudadanos mayor voluntad política e incidencia en la toma de decisiones, fortaleciendo el gobierno local, contribuyendo a procesos de descentralización y mejorando el espacio urbano. No obstante, a pesar de estas acciones, su diseño tiene pendientes en ciertos ámbitos, como la regulación de en sus normas y la evaluación de su funcionamiento, los cuales serán tratados en el resto del capítulo

³⁰ Para poder apreciar con mayor detalle esta situación recomendamos revisar las dos últimas convocatorias del presupuesto participativo de la CDMX. Disponibles en: <https://www.iecm.mx/www/images/banners/CC2019/convocatoriaejecutiva.pdf> y <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/11/ConvocatoriUnica.pdf>

2, además de la creación de incentivos, tema que será abordado en el capítulo siguiente.

2.2 Importancia de la normatividad en la participación ciudadana y los asuntos públicos

En los asuntos públicos constantemente se buscan opciones que puedan aportar nuevas maneras de incluir la institucionalización de instrumentos que fomenten la participación de la ciudadanía. Su reconocimiento dentro de los límites de la ley nos permite un establecimiento de condiciones básicas para su ejercicio en los sistemas democráticos, puesto que su condición y funcionamiento deliberativo no radica exclusivamente en su carácter de instrumento de participación, sino en las instituciones, reglas y valores que la sustentan. La consideración de mecanismos que incentiven la participación en un régimen jurídico permite la coexistencia con formas de participación de diferente personalidad, dentro de la lógica de las leyes y reglamentos del lugar en el que desenvuelven, en el diseño de los espacios y los instrumentos preexistentes o reglas del juego (Méndez de Hoyos, 2010; Ziccardi, 2004).

Los marcos jurídicos y normativos son las bases institucionales que sustentan y regulan las actividades en torno a un tópico, además de determinar el alcance y naturaleza de éstas, las cuales pueden ser establecidas en leyes, acuerdos, convenios, códigos, convocatorias, reglamentos, decretos o listas. El propósito de establecerlos en mecanismos como el presupuesto participativo es precisar con claridad las reglas bajo las que opera la participación de la sociedad, los temas y materias en los que interviene, ello con el fin de ser cumplidas bajo las estructuras determinadas por el propio sistema político (Portillo, 2004). Al incluirlos dentro de un ordenamiento legal se reconocen los derechos y libertades que se les otorgan a los ciudadanos bajo condiciones institucionales, además, se asume una responsabilidad por parte del gobierno de proteger y garantizar lo establecido en los marcos de este tipo.

Estas relaciones entre participación y legalidad están presentes en tanto que cada concepción de participación requiere de un conjunto de instituciones bajo las cuales se sustente. Además de desarrollar y proteger los valores propios del régimen al que pertenece, para nuestro caso un sistema democrático (Cossío, 2002). En este sentido, la participación ciudadana procedida de instancias formales requiere de procedimientos que sean acordes a su naturaleza gubernamental. De tal manera que, el peso de la participación no tiene que estar encaminado exclusivamente en lo intencional, sino también en las reglas, prácticas y procesos necesarios para su ejecución efectiva en términos democráticos, es decir, que se apeguen a los principios de equidad, libertad, transparencia y justicia, puesto que de ello depende su legitimidad y relevancia en los procesos de toma de decisiones (March y Olsen, 1995).

La reglamentación en torno a la participación de los ciudadanos bajo la modalidad de mecanismos directos o semidirectos cobra mayor relevancia si tomamos en cuenta que sin una clara definición en su actuar, estos pueden ser utilizados con fines instrumentales o políticos, ya que estos llegan a tener la mediación de partidos políticos, grupos de interés, legislaturas y gobiernos. De allí la necesidad de crear marcos de regulación en su utilización que eviten prácticas como la manipulación y el clientelismo, y que a su vez avalen su eficacia y carácter democrático en los cuales están inmersos (Méndez de Hoyos, 2010).

Ahora bien, la cantidad de regulación que debe contener en su haber sigue una lógica de equilibrio, ya que por un lado si estos son excesivos, las condiciones parecerán demasiado complejas, hecho que pudiera ocasionar un menor interés por parte de la ciudadanía, un efecto contrario a lo que se busca con la utilización de mecanismos participativos. Por otro lado, si los marcos existentes no son lo suficientemente bastos, las normas que deriven de éstos terminarán por no regular adecuadamente. Debido a esto, una buena regulación toma en cuenta una porción general de normas que considere el contenido primordial del mecanismo que haga posible incorporar las certezas y garantías ofrecidas por su institucionalización (Portillo, 2004). Asimismo, estas exigencias establecidas en un programa o política

requieren que sus normas sean comprendidas por todos los individuos involucrados, ejecutores y receptores, así como exactitud y congruencia en su difusión (Van Meter y Van Horn, 1975).

2.2.1 Regulación del presupuesto participativo de la Ciudad de México (2010-2018)

En el caso de la Ciudad de México con el presupuesto participativo en el periodo 2010-2018, podemos asociar las relaciones de regulación a tres preceptos. El primero de ellos corresponde a todo aquello que enmarca las fases previas de la consulta ciudadana. Por su parte, el segundo guarda relación con las actividades llevadas a cabo en el marco de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo, es decir, a las que son de carácter electoral. Mientras que el tercer elemento refiere a la aplicación del proyecto ganador.

En cuanto los dos primeros encontramos su justificación legal en los artículos 83, 84 y 204 de la LPCDF y en los diferentes apartados correspondientes a las atribuciones de los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos de la misma ley, el Catálogo de Costos Unitarios utilizado en la elaboración de proyectos específicos y las convocatorias anuales emitidas por el Instituto Electoral local.

En particular estos dos grupos guardan una estrecha relación con el ámbito del diseño, pues las temáticas consideradas se enmarcan en las bases operativas y de desarrollo del mecanismo. Así, este marco abarca lo concerniente a la convocatoria para el presupuesto participativo, recursos, los temas del presupuesto, los actores convocantes y las fechas más relevantes (emisión de convocatoria y día en que se llevará a cabo la jornada electiva).

En el tercer grupo, de acuerdo con la página del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas del Distrito Federal (INFODF [ahora INFOCDMX]) contaba con el respaldo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Reglamento Interno de la Administración Pública Federal, la LPCDF, la Ley de Obras del Distrito Federal, Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, y el Reglamento de las leyes de obras y adquisiciones.

En primera instancia podemos observar que en este tercer grupo existe un marco legal mucho más amplio que en los primeros dos. No obstante, habría que señalar que, en el caso mexicano los mecanismos de participación ciudadana no cuentan con una regulación de orden constitucional nacional específica, a excepción de la consulta popular y la revocación de mandato (artículos 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y un reconocimiento de iniciativas legislativas presentadas por los ciudadanos (artículo 35 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), por lo que el resto de los mecanismos de participación forman parte de la legislación local, si es que los hay.³¹ Así mismo, es importante mencionar que en los ordenamientos locales estos no aplican directamente al presupuesto participativo, sino que regulan actividades que puedan relacionarse con los planteamientos de los proyectos específicos y la creación de bienes públicos. Lo cual no está mal, pero trae consigo dos inconvenientes: a) en la mayoría de estas leyes no se menciona explícitamente la figura del presupuesto participativo, y b) su distribución en distintos marcos dificulta el conocimiento sobre lo que conlleva para el ciudadano en general, un hecho relevante considerando que lo que se busca es un acercamiento con la sociedad.

De esta manera, notamos que la atención en torno al presupuesto participativo se centra en el proceso de votación, pero dejando un vacío en lo concerniente a la ejecución de los proyectos ganadores de las jornadas de consulta o al menos no queda claro su proceder, esto puede deberse a que es el Instituto Electoral quien se encarga principalmente de la organización de este ejercicio, y, en este sentido, lo normativo alrededor de la temática electoral se distingue por su especificidad en

³¹ El proceso de ejecución de la iniciativa ciudadana a nivel nacional también queda establecido —de manera más extensa— en los artículos 130, 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

la materia de su competencia, mas no en la diversidad de temas que requieran de un tratamiento fuera de éste (Méndez de Hoyos, 2010).

Esta discrepancia de regulación en cada ámbito ocurre de manera similar en los órganos y competencias encargados de la resolución de cuestiones referentes al mecanismo. Por ejemplo, en los primeros dos casos el órgano comisionado de resolver las controversias, discrepancias y sanciones era el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF [ahora Tribunal Electoral de la Ciudad de México]), mientras que la última correspondería a órganos, procesos y sanciones de carácter tradicional de la administración pública, los cuales al no mencionar la figura de presupuesto participativo en todos los casos, no queda claro de qué manera proceder y si los ciudadanos puedan tomar parte en esta instancia, lo cual está mayormente definido en el primer grupo.

Como podemos observar, los marcos legales en el presupuesto participativo en el periodo 2010-2018 se limitaron a fortalecer el ámbito electoral, el cual es de suma importancia, pero insuficiente para garantizar la realización de los procedimientos. El sentido normativo en este segundo grupo es necesario en la medida que al igual que en el ámbito electoral, se requiere un criterio que guíe las prácticas que no competen al primer grupo y también identifique las consecuencias que tendría el no acatar las reglas del juego, puesto que, si no existen sanciones la legitimidad de la legislación quedará entredicha (Rein y Rabinovitz, 1978).

Ahora bien, es cierto que hay ciertas faltas, ausencias o lagunas en la reglamentación del presupuesto participativo, pero también debemos reconocer que en la evolución de la participación ciudadana en la Ciudad de México en el periodo 2010-2018 han habido inclusiones como la incorporación de más mecanismos de participación, reconocimientos de los derechos de información sobre obras y servicios de la administración del Distrito federal, publicación en medios digitales de la información correspondiente, determinación de los rubros en que se puede aplicar las herramientas de participación, entrega de informes por parte de las autoridades y delimitación de las facultades de las figuras de Comités ciudadanos y Consejos

de los pueblos. Todas ellas acciones que contribuyen en alguna medida a fortalecer la participación de la sociedad en la arena pública (Valverde, 2017).

En suma, la ausencia de regulación en ciertos aspectos como la falta de definición en procesos fuera de lo electoral, la participación de actores políticos y los espacios destinados para participar atentan contra los principios de transparencia, justicia y equidad promovidos dentro de la misma ley. El establecimiento de lo legal en la participación ciudadana nos ofrece la posibilidad de crear entornos institucionales apropiados para su desarrollo, además de establecer objetivos y valores alrededor de las instituciones democráticas.

Dentro de este tema también es preciso recalcar que las regulaciones normativas nuevas o viejas no deben quedarse reducidas exclusivamente al texto, puesto que también es necesario dotarle de sentido en su ejercicio. Cuando nos referimos a los marcos regulatorios, al menos en nuestro caso, no solo nos importa la constitución (local y/o federal), leyes y demás procederes legales, sino también a la inclusión y ejecución de esos ordenamientos, puesto que el solo incluirlos de manera escrita y no usarlos en la práctica los vuelve poco provechosos tanto para el gobierno como para la sociedad.

2.3 Marcos legales ampliados. La Nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y la Constitución Política de la CDMX

En el 2017 y 2018 el panorama de la participación ciudadana en la CDMX mostró novedades con la creación de una nueva normatividad en el campo participativo, así como un respaldo constitucional al conjunto de herramientas y mecanismos participativos existentes. Al igual que la primera vez que se introdujo el presupuesto participativo en la dinámica de la ciudad capital en el 2010, la reestructura del mecanismo también se dio con modificaciones en el marco principal en la materia. La antigua ley estuvo vigente durante 14 años hasta el 12 de agosto del 2019 que entró en vigor la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la

cual tiene como principal objetivo solventar las deficiencias que tenía su predecesora (LPCDF). Asimismo, complementa y refuerza puntos sobre la participación ciudadana incluidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada en el año 2017.

Los principales cambios en la nueva ley de participación se centran en 4 aspectos: 1) La definición y reconocimiento de diferentes tipos de democracia. 2) El establecimiento de un conjunto de mecanismos y herramientas correspondientes a los tipos de democracia. 3) La designación de las autoridades encargadas de la democracia directa y la democracia participativa. 4) La creación y utilización de plataformas digitales para la difusión de información y vinculación con la sociedad.

En esta ley se consideran tres tipos diferentes de democracia: a) democracia directa, b) democracia participativa y c) democracia representativa. La primera de ellas referida a «aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público» (*artículo 16 de la LPCCDMX*); por su parte, la segunda, es la que «[...] reconoce el derecho a la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria» (*artículo 17 de la LPCCDMX*); finalmente, la representativa es “[...] mediante la cual el ejercicio del poder público se da a través de representantes electos por voto libre y secreto, los cuales fungen como portavoces de los intereses generales, dentro de un marco de reglas y mecanismos institucionales” (*artículo 18 de la LPCCDMX*).

Las herramientas que permiten el ejercicio de estas democracias están divididas en tres segmentos. La democracia directa se apoya de los mecanismos de iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación de mandato. Por su parte, en la democracia participativa es donde podemos encontrar al presupuesto participativo, además de otros instrumentos como la asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas y coordinadora de participación ciudadana. El último conjunto de mecanismos no está plenamente referido a la democracia

representativa, sino que reúne ocho instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública en los cuales se puede apoyar, tales como la audiencia pública, consulta pública, difusión pública, rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y la figura de silla ciudadana (LPCCDMX).

Las autoridades encargadas de la ejecución de la democracia directa y participativa son el o la titular de la jefatura de gobierno, el congreso de la CDMX, las alcaldías, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, la Secretaría de la Contraloría General y la Sala Constitucional. Asimismo, las figuras de Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos son sustituidas por las Comisiones de participación ciudadana con funciones similares a los órganos previos (LPCCDMX).

Por otra parte, con la finalidad de mejorar aspectos relacionados con la eficacia, eficiencia y accesibilidad de los instrumentos participativos se impulsó la creación de dos plataformas digitales: 1) Plataforma Digital del Instituto Electoral de la Ciudad de México, y 2) Plataforma Digital de la Ciudad de México. Ambas pretenden informar sobre el desarrollo de los mecanismos que se ejecuten, ser repositorios digitales de la documentación referente al tema, permitir la autenticación de los ciudadanos para participar en los procesos considerados en la LPCCDMX y ser oficialía de partes para presentar solicitudes de mecanismos o instrumentos participativos (*artículos 188, 189, 190 y 191 de la LPCCDMX*).

Centrándonos en el presupuesto participativo podemos notar que éste adquiere mayor notoriedad en esta legislación, puesto que ya no solo se encuentra presente en un par de artículos, sino que ahora tiene una sección más amplia compuesta de 18 artículos, del 116 al 134, en donde se establece su definición, objetivos, uso de recursos, etapas, autoridades, atribuciones, medios de impugnación y nulidades. Si bien, algunos de estos elementos ya se podían encontrar con anterioridad, estos no eran explicados y solo eran mencionados.

Asimismo, el presupuesto participativo logró extender su reconocimiento más allá de la ley de participación ciudadana local, ya que el modelo más reciente quedó

plasmado en la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 26, inciso B, correspondiente a las formas de democracia participativa y en el artículo 56 referente a la participación ciudadana en las alcaldías. En ambos artículos se menciona a la herramienta en términos generales, pero también consigna a la LPCCDMX para obtener mayores detalles, por lo que la falta de información aquí se ve compensada al lograr remitir a la instancia correspondiente en cuanto los procesos que le conciernen.

En suma, desde nuestra perspectiva, las adecuaciones generales en la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México mejoran el marco normativo de la participación en cuanto que menciona de manera más detallada el funcionamiento de los procesos participativos, tanto en el presupuesto participativo como en el resto de los mecanismos o instrumentos. La principal deficiencia aún se encuentra en los marcos adyacentes que no se modificaron a la par de la ley en la materia.

2.3.1 Contextos extraordinarios y sus afectaciones en las regulaciones de la participación ciudadana

El año 2020 no solo se ha caracterizado por la realización del presupuesto participativo de la Ciudad de México bajo una ordenación legal diferente a la de sus versiones anteriores, sino también por el rápido esparcimiento del virus SARS-COV2. Hasta ahora la emergencia se ha centrado en crear las medidas necesarias para atenuar los efectos sanitarios, no obstante, también se ha puesto a prueba la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos para ofrecer respuestas a las diversas afectaciones causadas, ya que éstas van más allá de la salud pública y, por tanto, han obligado a cambiar las dinámicas económicas, sociales y políticas habituales.

Los efectos de la pandemia por COVID-19 también afectaron la ejecución del presupuesto participativo en su ejercicio 2020-2021, puesto que el congreso de la CDMX propuso y aprobó que el monto destinado para el ejercicio 2020 fuera

pospuesto para el 2021, esto bajo el argumento que no es posible la realización de sus procesos de asambleas y seguimiento de los proyectos ganadores. En virtud de esto se modificaron los artículos vigésimo transitorio de la actual Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y el decimonoveno transitorio del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

Las acciones aplicadas al presupuesto participativo, dada la emergencia que atraviesa la ciudad pueden ser entendibles, pero de alguna manera también dejan un precedente de modificación en su ejecución que deben ser consideradas en adecuaciones legislativas posteriores, esto para evitar que el mecanismo sea usado con fines político-electorales. Sin duda, el impacto causado por la COVID-19 cambió la cotidianidad del gobierno, las instituciones y los ciudadanos, obligándolos a pensar en nuevas formas de estructurarse. El presupuesto participativo en tiempos de una pandemia nos permite reflexionar sobre el comportamiento de la participación ciudadana durante eventos extraordinarios que afecten su ejecución de forma habitual.

2.4 Evaluación como proceso de retroalimentación

Aunque el entramado legal pueda ser considerado como un elemento necesario en la ejecución de la participación ciudadana —principalmente en la institucionalizada—, por sí sola no parece ser una condición suficiente para el desarrollo de un sistema de participación que favorezca el uso de mecanismos como el presupuesto participativo, en esa línea, este apartado dedicado a la evaluación trata de enfatizar la importancia de darle seguimiento a cada uno de los procesos que conforman el presupuesto participativo, esto con el fin de aprender de los aciertos y errores en la búsqueda de un mejor funcionamiento.

Los procesos de evaluación en las políticas públicas, programas, herramientas y presupuestos se han ido consolidando como una tendencia en la práctica de las administraciones públicas actuales, incluyendo la mexicana. Las evaluaciones se

caracterizan por ser una etapa dentro de las políticas donde se les asigna valor y referencia a las ideas de diseño e implementación a través de la recopilación de datos y la utilización de métodos para proveer de información a los tomadores de decisiones y así optimizar el uso de los recursos disponibles (Osuna, et. al., s/f).

Es común ubicar a las evaluaciones como la etapa final dentro del ciclo de políticas públicas, no obstante, esto no sucede de manera secuencial, puesto que dentro de cada una de las etapas se puede encontrar algún proceso que incluya un seguimiento o monitoreo que compruebe la correcta operación de las actividades de las etapas previas del ciclo. Su relevancia yace en mostrar un panorama de resultados que brinde elementos para la corrección o mejoramiento en la ejecución de las políticas (Aguilar, 2012 [2010]).

Las principales aportaciones de la evaluación dentro de las políticas se pueden resumir en: a) una fundamentación sistémica de juicios sobre una política o derivados de ésta y su gestión; b) beneficios en los ámbitos de la transparencia y el control social;³² c) elementos para una mejora constante; y d) aprendizaje y generación de conocimiento en el diseño, operación de políticas, programas y estrategias (Jaime et. al., 2013).

Dentro de toda la gama de tipos y denominaciones de herramientas de seguimiento podemos encontrar una gran variedad, pero estas se pueden agrupar principalmente en cuatro categorías: a) investigación social, b) evaluación, c) análisis de políticas públicas y d) auditoría de desempeño. Si bien, todas tienen el propósito de generar información sobre los aportes de una política o similares, cada una posee ciertas características que las distinguen una de otra (Salcedo, 2011).

³² Entendiendo al control social como una subordinación de la acción del Estado sobre los ciudadanos, ello solo con el fin de la generación de un bien común, para ahondar más sobre este tema, véase, Jaime, Fernando, et al. (2013), Introducción al análisis de las políticas públicas, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina.

TABLA 4. TIPOS DE SEGUIMIENTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tipo de seguimiento	Objetivo de la investigación	Características
Investigación social	Constatar teorías, comprobar hipótesis, hacer generalidades, buscar irregularidades	Sistematiza explicaciones lógicas de causa-efecto del actuar gubernamental para una comunidad científica
		Precisión en conceptos, afirmaciones, contextos y proposiciones
Evaluación	Conocer, descubrir y explicar efectos y/o impactos de la intervención pública	Realiza una valoración de las acciones de gobierno, centrándose en sus efectos reales
		Recolecta, verifica y analiza información sobre la ejecución y pertinencia de una política
		De carácter retrospectiva
Análisis de políticas públicas	Conocer los posibles impactos del diseño de una política pública antes de su ejecución	Uso de métodos y técnicas para conocer lo efectos potenciales de una política. Carácter preventivo
		Cuando se utiliza en una política en ejecución se convierte en una evaluación de programa
		Estudia y explica procesos para dar soluciones a problemas
Auditoría de desempeño	Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de una política a través de la rendición de cuentas	Verifica y compara las propuestas contra lo conseguido y analiza las causas de las diferencias
		Sus revisiones son sistemáticas, independientes, comparativas e interdisciplinarias

Fuente: elaboración propia con base en Salcedo (2011).

En la tabla 4 encontramos las principales diferencias presentadas entre cada uno de los tipos de mecanismos de seguimiento en las políticas públicas, programas o herramientas de políticas. En un nivel amplio y teórico, dedicado a la investigación

académica, se ubica la investigación social; mientras que en el otro polo se localizan a las auditorías, desarrolladas en ámbitos más reducidos y enfocadas en sistematizar el cumplimiento de objetivos y metas. En un ámbito intermedio están la evaluación y el análisis de políticas, las cuales estudian, conocen y explican los efectos e impactos de las políticas, su principal diferencia radica en que la primera es de carácter retrospectiva y la segunda prospectiva.

La evaluación en las políticas públicas, programas, prácticas o herramientas que se deriven del campo de las políticas son una parte fundamental de las sociedades democráticas puesto que pueden ofrecer información tanto a los tomadores de decisiones como a los ciudadanos, aportan conocimientos sobre las acciones del gobierno, sienta las bases para el desarrollo de una cultura de aprendizaje y promueve la rendición de cuentas. (Chelimsky, 2006). Las diferencias principales entre cada tipo de evaluación o seguimiento se centran a quién va dirigida, el uso de métodos y su temporalidad, pero sin importar cuál de estas sea elegida, en general su inclusión permite medir y valorar los efectos y consecuencias para una mejora constante en el diseño y ejecución.

2.4.1 El seguimiento del presupuesto participativo

Dentro del campo de las políticas públicas —en donde se incluye a los instrumentos— la evaluación ofrece información sobre el desempeño y los elementos que permiten determinar la planeación o replanteamiento de la intervención de las autoridades de gobierno (Dunn, 2008). En este sentido, si nuestro interés se centra en mostrar que los mecanismos participativos son útiles en la construcción de capital social y mejoramiento del espacio público, la evaluación de su desempeño se convierte en un elemento clave para su análisis, en cuanto que cualquier proceso ejercido dentro de la administración pública requiere de algún proceso de supervisión que promueva responsabilidad. (Rein y Rabinovitz, 1978). De la misma manera, no podemos decir con certeza que la aplicación de una política —o en nuestro caso una herramienta de política— tiene

éxito o fracaso, si no contamos con criterios con cuales se pueda valorar su trabajo (Pressman y Wildavsky, 1973).

Las evaluaciones son prácticas que pueden aplicarse a diferentes unidades de análisis siendo las más comunes, políticas, programas y proyectos. En México la mayoría de éstas se lleva a cabo a nivel de Programas (SHCP, 2018), aunque no todos cuentan con uno, como es el caso del presupuesto participativo.

El presupuesto participativo de la Ciudad de México cuenta con un sistema de auditoria, pero no de evaluación. Aunque a veces estos dos términos se asocian es importante distinguir uno de otro. El primero se encarga de revisar si la práctica del instrumento se llevó a cabo de acuerdo con lineamientos correspondientes, mientras que el segundo se centra en conocer si la aplicación del instrumento ofrece resultados (Rein y Rabinovitz, 1978). En este tipo de revisión la Auditoria Superior comparaba las erogaciones efectuadas y registradas por cada una de las delegaciones de acuerdo con el gasto 65 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del año correspondiente con lo reportado en la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de los mismos años, así como los procedimientos para contrataciones de bienes, arrendamientos y prestación de servicios.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), una auditoria es el «[...] proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para determinar si las acciones llevadas a cabo por los entes sujetos a revisión se realizaron de conformidad con la normatividad establecida o con base en principios que aseguren una gestión pública adecuada». De esta manera, su inclusión en el presupuesto participativo es un aspecto positivo debido a que aporta información sobre la asignación y ejercicio de los recursos públicos.

Si bien, la revisión de una auditoria favorece al sector encargado de las finanzas públicas en la medida que le permite incrementar la calidad del gasto público. Hacer evaluaciones más extensas beneficia a los ejecutores en sus diversas etapas, principalmente al Instituto Electoral quien lleva la mayoría del curso de ejecución,

ya que le permite obtener información sobre eficiencia, pertinencia y efectividad, y con ello la oportunidad de corregir el cumplimiento del mecanismo. A la cámara de diputados, encargados de la aprobación del recurso, otorga información sobre el impacto. Por su parte, desde la perspectiva ciudadana la evaluación no interesa tanto en su función burocrática, pero sí para observar de qué manera se utilizan los recursos públicos en la mejora de la vida pública (Salcedo, 2011).

Los únicos ejercicios enfocados en evaluar la calidad del presupuesto participativo durante su ejecución en el periodo 2011-2018 fueron los realizados en el año 2013 por el mismo Instituto Electoral y en el 2016 hecho por un comité especializado integrado por expertos en el análisis de la participación ciudadana y la administración pública.³³ En la evaluación del 2012 se limitan a presentar información general del proceso, estadísticas e información de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo, mas no una crítica o relación de objetivos y resultados. El documento se conforma por tres apartados: información general, actos preparatorios y desarrollo de la consulta (García, 2014).³⁴ Por su parte, el documento del 2016 va más allá, analizando los expedientes de proyectos de las consultas 2016 y 2017, agrupando su evaluación en dos puntos principales: a) deficiencias en los procesos generales, b) la capacidad de los actores involucrados.³⁵ Su evaluación constó de dos etapas, la primera centrada en estudiar las estadísticas de los procesos de registro y dictaminación de los proyectos presentados en los años 2015 y 2016. En la segunda se realizó un estudio a

³³ Los integrantes del comité especializado fueron los siguientes: Mtro. León Aceves Díaz de León, Director de la Escuela de Administración Pública de la CDMX; Dr. Manuel Canto Chac, UAM-X - Departamento de Política y Cultura; Mtro. Carlos de la Cruz Hernández, Ethos Interacción Ciudadana Glocal A.C; Mtro. Diego de la Mora Maurer, Fundar Centro de Análisis e Investigación; Dra. Silvia Gómez Tagle, CES-Colmex; Dr. Salvador Guerrero Chiprés, Independiente; Mtra. Alejandra Rubio Acle, Acción RUUR A.C.; Dra. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández, UAM-A - Departamento de Sociología.

³⁴ El informe de evaluaciones del ejercicio 2013 de presupuesto participativo puede consultarse en: <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/downloads/index.php>. Para conocer los resultados electorales véase, las memorias de los procesos de votación, disponibles en: <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/>

³⁵ Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de los proyectos para la Consulta del Presupuesto Participativo disponible en: <http://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2016/INF-087-16.pdf>

profundidad de los proyectos registrados por la ciudadanía en las consultas en el mismo periodo.³⁶

Los resultados en este segundo ejercicio de evaluación correspondientes al primer eje principal, líneas generales, nos muestran que en las dictaminaciones realizadas en las delegaciones se usan categorías diferentes a las establecidas en la normatividad y en otros casos este proceso es omitido. Asimismo, se detectaron proyectos que son registrados en rubros diferentes al que debería ser asignado. Por otra parte, dentro de los casos revisados se encuentra una discrepancia en la forma que emiten sus dictámenes cada una de las delegaciones, aplicando procesos más rigurosos o flexibles (IEDF, 2016). Estos elementos nos indican: a) una deficiencia en cuestiones tanto normativas y operativas por parte de las autoridades, y b) una ambigüedad en la identificación y clasificación de los proyectos, un hecho que dificulta su procesamiento por parte de las instituciones, principalmente de las delegaciones y en cierta medida a los ciudadanos que tienen dificultad para saber en qué rubro ubicar su proyecto debido a la amplitud de estos.

En cuestión de la capacidad de los actores el estudio se centra en analizar las variaciones en la presentación y dictaminación de proyectos. A partir de ello se pudo encontrar indicios sobre un comportamiento desfavorable en la aprobación de proyectos provenientes de las organizaciones ciudadanas, siendo aprobados 1 de cada 4, mientras que las presentadas individualmente o por los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos son dictaminados de forma positiva 2 de cada 3. De la misma manera, se identificaron problemas en las argumentaciones de aprobación o rechazo, puesto que éstas no mostraban una consistencia y valoración igualitaria para todos los proyectos (IEDF, 2016).

Las conclusiones generales de esta evaluación se resumen en 7 puntos:

³⁶ Debido a que la totalidad de los proyectos constaba de 19 mil expedientes, se decidió trabajar con una muestra aleatoria y representativa para cada Delegación. Para ahondar en la metodología de selección de casos, véase el Apéndice I del Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de los proyectos para la Consulta del Presupuesto Participativo.

1) Problemas de diseño que no permiten real participación de la ciudadanía por su “escasa convocatoria y pobre efecto social”. Limitando el potencial que ha mostrado la herramienta en otros contextos, pues en la Ciudad de México es utilizado como un mecanismo de gestión donde se involucran un par de ciudadanos o un grupo reducido (IEDF, 2016).

2) Carencia de promoción del tejido social. El rechazo o exclusión de ciertos proyectos por parte de las organizaciones ciudadanas impide la generación de vínculos más cercanos o acciones conjuntas que desarrollen la creación de espacios públicos (IEDF, 2016).

3) Carencia de perspectiva de territorio, haciendo alusión a las limitaciones espaciales de aplicación de proyectos y las pocas posibilidades de realizar proyectos más amplios. Principalmente debido a que los proyectos se enfocan en intervenir en una o dos calles como máximo, lo cual representa una falta de visión y perspectiva estratégica. Asimismo, una delimitación espacial tan concentrada puede ser objeto de prácticas clientelares (IEDF, 2016).

4) Déficit de información, derivado del desconocimiento del catálogo de costos unitarios y la desvinculación de dictámenes con el mismo presupuesto. Esta carencia se encuentra en dos sentidos, por un lado, en los promotores por no conocer los costos ni la manera de calcularlos, y por otra parte las delegaciones por no presentar los costos y su relación con las decisiones sobre los proyectos (IEDF, 2016).

5) Carencia de perspectiva de territorio, haciendo alusión a las limitaciones espaciales de aplicación de proyectos y las pocas posibilidades de realizar proyectos más amplios. Principalmente debido a que los proyectos se enfocan en intervenir en una o dos calles como máximo, lo cual representa una falta de visión y perspectiva estratégica. Asimismo, una delimitación espacial tan concentrada puede ser objeto de prácticas clientelares (IEDF, 2016).

6) Falta de homologación de los criterios de viabilidad física, técnica, financiera y legal en las delegaciones derivado de la ausencia de especificaciones en los marcos

legales del mecanismo y adyacentes. La falta de claridad para definir criterios afecta al personal dictaminador de proyectos (IEDF, 2016).

7) Falta de conocimiento técnico por parte de las autoridades encargadas de ejecutar el presupuesto participativo; además de criterios insuficientes, ambiguos y nulo sustento (IEDF, 2016).

Para el funcionamiento de los procesos de seguimiento se establecen un conjunto de indicadores, los cuales son puntos de referencia que proporcionan datos sobre un fenómeno específico y permiten valorar su ejercicio, son estratégicos cuando se mide el impacto de objetivos y metas, y de gestión cuando tratan el avance en procesos y actividades (SHCP, 2018). Desde nuestra perspectiva, el ejercicio de 2016 es enriquecedor en la medida que caracteriza problemas y peligros potenciales en la práctica del presupuesto participativo a partir de sus dos ejes de análisis. Lamentablemente éste fue el único en su tipo y no se volvió a aplicar en los años posteriores.

Uno de los principales problemas para obtener la medición de algún programa, incluido el presupuesto participativo, yace en la ambigüedad de sus objetivos y conceptos. Este tema guarda una relación directa con el ámbito de los marcos legales, puestos son los que dan la pauta sobre lo que se busca conseguir con la intervención de un mecanismo participativo, si éste no es claro en sus conceptos y se define solo en términos políticos, su medición resultará confusa e inoperable, tanto en el objetivo mismo como al momento de cuantificarlo en una meta (Salcedo, 2011).

En el artículo 84 de la LPCDF se menciona que «el objeto de la consulta ciudadana será definir los proyectos específicos en que se aplicarán los recursos de presupuesto participativo correspondiente al ejercicio fiscal inmediato en todas y cada una de las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal». En función de esto observamos lo difícil que era evaluar a partir de esta definición, en tanto que se podría decir exitoso con que un número pequeño de ciudadanos lo determinaran, dejando su carácter de participativo relegado. Asimismo, se olvida una de las máximas en el ejercicio público que es la ejecución

de los procesos con la mayor eficacia y eficiencia posible. Si bien, como se estableció en el apartado referente a los marcos legales, estos no pueden ser excesivos, tampoco deben ser carentes de contenido.

En este contexto en donde se carece de instrumentos para calificar el desempeño de este ejercicio de democracia semidirecta, uno de los pocos indicadores de los que se dispone son los que están asociados al número de personas que se acercan a participar en los procesos de registro de proyectos y el índice de participación en las jornadas de consulta. Estos dos nos ofrecen un panorama general en cuánto al interés que lograron generar en la sociedad, ya sea como participantes o votantes. Sin embargo, estos dos aspectos tampoco nos permiten apreciar la efectividad del mecanismo.

Un hecho similar ocurre con los informes de resultados de la Encuesta Ciudadana para Evaluar el Desempeño de los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos, un informe que valora el desenvolvimiento de las tareas de los órganos de representación ciudadana locales. En un pequeño apartado se toca la percepción de los ciudadanos en cuanto a la difusión que tiene el presupuesto participativo en su unidad territorial, la cual en su mayoría pasa desapercibido, hecho que se ve reflejado en los números electorales y de participación. Aunque nuevamente, este informe termina evaluando el desempeño de los órganos de representación ciudadana locales más próximos y no el mecanismo en sí.

Los números bajos en participación y la mala transmisión de la herramienta de presupuesto podrían estar asociados a un mal diseño o implementación. No obstante, sin la existencia de una evaluación es difícil determinarlo de manera tajante. Asimismo, de acuerdo con Salcedo (2011), aquellos procesos en donde la participación sea considerada como un factor determinante, no solo se debe contemplar las cuestiones técnicas y burocráticas. En función de esto el autor considera que se puede evaluar por medio de cinco puntos: información, consulta, participación conjunta, delegación y control (del proceso por autoridades gubernamentales).

2.4.2 Seguimientos de proyectos y sanciones en el nuevo modelo de presupuesto participativo

Como hemos visto hasta ahora, en la ejecución de los proyectos ganadores de la consulta ciudadana había una falta de seguimiento de carácter formal en el modelo 2010-2018. Con las más recientes adecuaciones hechas en la legislación de la participación ciudadana, tanto en la LPCCDMX y la Constitución Política de la CDMX, se le ha dado un mayor énfasis a la parte evaluativa del presupuesto participativo, puesto que para los nuevos ejercicios del mecanismo quedó establecido que se debe realizar un seguimiento del desarrollo de los proyectos, el cual estará a cargo de los Comités de ejecución y vigilancia, el Instituto Electoral y la alcaldía correspondiente (*LPCCDMX*).

De la misma manera, ante el incumplimiento del proyecto, ya sea de forma parcial o total, no había sanciones determinadas, las existentes tenían más relación con la ejecución de los proyectos específicos y la justificación de los recursos públicos, pero no afectaba la no realización de un proyecto. No obstante, dentro de las reformas de la nueva ley, hay una posibilidad de sanción por parte de la Contraloría General de la Ciudad de México.

La resolución de los casos sigue estando a cargo del Tribunal Electoral local, lo destacable es que ahora se menciona dentro del ordenamiento legal, en el título séptimo de los medios de impugnación. Este hecho es relevante dado que antes no era explicado a cabalidad las causales de nulidad para el presupuesto participativo. Su inclusión de forma explícita facilita saber ante que instancia deben remitirse los ciudadanos en caso de observar irregularidades en los procesos.

Asimismo, la integración de las tecnologías de la información y comunicación en el uso de los mecanismos de participación ciudadana facilita y fortalece las tareas de seguimiento en su ejecución, creando relaciones más horizontales y beneficiando la transparencia y responsabilidad por parte de las autoridades gubernamentales.

En suma, la introducción de una herramienta de evaluación que vaya más allá de las nociones políticas otorga medidas que permitan evaluar el desempeño del

mecanismo participativo, así como poner énfasis en las otras dos cuestiones que nosotros consideramos determinantes para un buen funcionamiento, marcos regulatorios y creación de incentivos. En principio las modificaciones presentadas en la legislación más reciente parecen subsanar falencias presentadas en el campo de la regulación y marcos legales presentadas a lo largo de este capítulo 2, desafortunadamente, al momento de culminar esta investigación aún no contamos con elementos suficientes para determinar que efectivamente los diseños, principalmente los de seguimiento cumplen con su función.

Las correcciones hechas al marco normativo del presupuesto participativo se establecieron en función de dar respuesta a las demandas de ciudadanos, organizaciones civiles, Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos. Además, de los elementos identificados en la única evaluación que se hizo del mecanismo, puesto que ésta sirvió como una base institucional de identificador de errores, de ahí su importancia y constante interrelación con las leyes.

Hasta ahora nos hemos enfocado en el análisis de dos elementos que afectan el desempeño del presupuesto participativo: regulaciones y evaluaciones. Ambas han sido agrupadas dentro del mismo capítulo debido a la interrelación que guardan en la ejecución de las normas para su funcionamiento. Hemos señalado las virtudes de ambas prácticas, las deficiencias que mostraron durante el periodo 2010-2018 y las soluciones que se le dieron para el modelo actual, ello con la finalidad de contribuir a unos de nuestros objetivos principales, mejorar las condiciones de vinculación entre la sociedad el gobierno.

Para completar el análisis sobre este mecanismo, en el apartado siguiente centraremos nuestra atención en el tercer componente de la investigación: la inclusión de incentivos. En este capítulo se mencionó que el principal indicador para medir la efectividad del presupuesto participativo ha sido el número de personas que emiten su opinión el día de las consultas ciudadanas, así que, en función de esto, analizaremos el comportamiento de la participación de los habitantes de la Ciudad de México en su cultura política, involucramiento en las actividades del presupuesto participativo y la cantidad de personas que se presentaron en urnas.

Capítulo 3. Incentivos de la participación ciudadana y su papel en el presupuesto participativo

En los puntos anteriores hemos establecido que la participación (de corte formal) no puede funcionar sin un respaldo de instituciones que se vean reflejadas en normas y evaluaciones. No obstante, en este capítulo veremos que también requiere de un conjunto de elementos que motiven la movilización de la sociedad a través de estas herramientas participativas, pues uno de los puntos que más se tienen a considerar y donde se centran parte de las críticas en la utilización de los mecanismos semidirectos o directos, parte de la idea que los ciudadanos no tienen un interés tan amplio en la política como para ser más dinámicos en actividades fuera de las elecciones tradicionales, lo cual se ve reflejado en la cantidad de personas que se presentan a votar en un mecanismo participativo.

En esta sección ilustraremos cómo se han desarrollado las votaciones en las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo, qué factores podrían afectar su desempeño y qué tipo elementos podrían influir en una mayor intervención por parte de la ciudadanía en ejercicios posteriores. Para concretar dicha tarea, también nos apoyamos de una serie de encuestas que recopilan información sobre la cultura política de los mexicanos y habitantes de la Ciudad de México.

3.1 Involucramiento electoral y ciudadano dentro del presupuesto participativo

La Ciudad de México se ha caracterizado por ser uno de los lugares en el país con mayor participación política tanto en elecciones locales como federales, tan solo en los dos últimos procesos electorales ordinarios contó con una participación efectiva del 44.27% (2015) y 70.44% (2018) de su lista nominal. En este sentido, se esperaría que ejercicios como el presupuesto participativo tuvieran un número de participantes similar, no obstante, esto no ocurre y, por el contrario, en los mismos

años el presupuesto participativo consiguió solo una pequeña parte de esas cifras, 3.82% (2015) y 3.26% (2018).

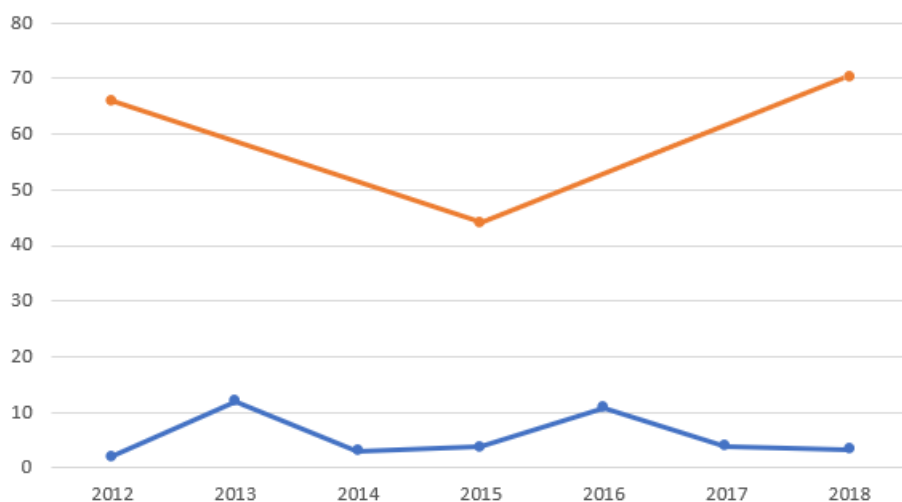
En general, la recepción del presupuesto participativo en términos de asistencia en urnas ha sido bajo durante el periodo 2010-2018, teniendo un promedio de 4.55% de participación efectiva. Mientras que sus picos más altos se dieron en 2013 (presupuesto 2014) y en 2016 (presupuesto 2017)

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LOS PROCESOS DE CONSULTA CIUDADANA SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2011-2019



*Fuente: elaboración propia con base en los datos de las Estadísticas de Resultados de las Consultas Ciudadanas Sobre Presupuesto Participativo del Distrito Federal y la Ciudad de México del 2011 al 2019.

GRÁFICO 2. COMPARACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES Y LOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (2012-2018)



Fuente: elaboración propia.

Esta baja participación ciudadana no es algo que solo esté presente en la etapa de consulta ciudadana, sino también en la fase de registro de proyectos. Y aunque en el periodo 2015-2017 mostró tener un avance gradual en la participación de los ciudadanos en este rubro, esta tendencia no se mantuvo para el año 2018, donde regresó a números previos al año 2016. Asimismo, si los comparamos con los números electorales estos resultan ser aún menores.

TABLA 5. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2015-2018

Año	Proyectos registrados	Proyectos aprobados	Proyectos rechazados
2015	13261	9234	4038

2016	19080	12243	6837
2017	25954	14093	9762
2018	14172	9708	4464

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México y Escamilla Cadena (2019).

Nota: De acuerdo con la solicitud de información 33000000073920 presentada a la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México. El Instituto Electoral no cuenta con la información correspondiente a los años previos al 2015.

La política de participación ciudadana en la ahora Ciudad de México no es un tema reciente que haya llegado con la introducción del presupuesto participativo, puesto que desde finales del siglo pasado ha estado presente, tanto en la discusión pública como en otros mecanismos y herramientas que tenían por objetivo hacer partícipe a la ciudadanía en la dinámica gubernamental. Sin embargo, a pesar de la existencia de estas figuras de participación semidirecta, el bajo interés de la sociedad ha sido una constante en cada una de ellas.

TABLA 6. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REALIZADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO 1993-2021

Proceso	Instrumento	Año	Lista nominal	Participación	%
Reforma política del Distrito Federal	Plebiscito	1993	4 415 403	321 832	7.2
Aplicación del horario de verano	Consulta ciudadana (telefónica)	2001	6 352 203	318 204	5
Aumento a la tarifa del metro	Consulta ciudadana (telefónica)	2001	6 352 203	47 835	0.71

Construcción de segundos pisos	Plebiscito	2002	6 636 261	420 536	6.6
Permanencia en el cargo de jefe de gobierno	Consulta ciudadana (telefónica)	2002	6 500 000	691 610	10.6
Consulta verde	Consulta ciudadana	2007	7 199 000	274 500	3.8
Consulta energética	Consulta ciudadana	2008	7 320 170	826 028	1.1
Presupuesto participativo	Consulta ciudadana	2011	6 570 932	142 482	2.1
Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa	Consulta ciudadana	2015	465 017	23 370	4.81
Presupuesto participativo	Consulta ciudadana	2018	7 613 386	24 8158	3.26
Presupuesto participativo 2020-2021	Presupuesto participativo	2020	7 529 370	386 198	5.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Estadística de Participación Ciudadana, Cooperación y Redes de apoyo en el Distrito Federal; Estadísticas de participación de las Consultas ciudadanas; y la Estadística del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.

Nota: los marcos normativos actuales (2021) establecen que el Presupuesto Participativo y la Consulta Ciudadana son considerados como instrumentos independientes.

De esta manera, los bajos índices de involucramiento ciudadano en los procesos que competen al presupuesto participativo no solo se reflejan en este mecanismo. En la tabla 6 podemos observar cómo esta tendencia se repite en todos los instrumentos de participación realizados desde 1993. En un principio estas cifras nos indican que los habitantes de la ciudad capital en edades de votación tienen

una afinidad a manifestar sus preferencias políticas a través de las votaciones tradicionales, sin embargo, esta no necesariamente se traduce en una participación política en mecanismos que no pretendan elegir representantes. Esta idea se refuerza por el hecho de que los números más altos vistos en el presupuesto participativo son en aquellos donde confluyen con la elección de representantes vecinales: Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos.

3.2 Preocupaciones e intereses de los habitantes de la CDMX

Entendiendo que la respuesta de los ciudadanos hacia los mecanismos participativos ha sido mínima desde su implementación en 1993, nos hace preguntarnos si realmente a la sociedad no le interesa involucrarse a través de modelos de mayor acercamiento, puesto que, si esto es cierto, el seguir invirtiendo recursos institucionales bajo un esquema que no cumple con lo esperado, afecta los principios gubernamentales de eficacia, eficiencia y economía.

Para determinar si efectivamente los ciudadanos no tienen un interés real en los mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo hemos revisado algunos documentos que recopilan datos sobre las creencias, valores y actitudes inmersos en la cultura política de los mexicanos.

En primera instancia podríamos pensar que el alejamiento de los ciudadanos a los procesos participativos se debe a un desinterés general por la política. De acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores en su versión 2017-2021 (datos de México 2018), 33.3% de los encuestados (n=1739 personas) tienen algún grado de interés en la política (muy y algo importante) mientras que un 66.6% no tiene un interés significativo en el tema (no muy y nada importante). De esta manera, la tendencia al debilitamiento de la construcción de participación bajo la lógica de mecanismos de participación ciudadana podría ser asociada a la aversión a la política en su generalidad.

TABLA 7. QUÉ TAN IMPORTANTE ES LA POLÍTICA EN LA VIDA DE LOS
CIUDADANOS MEXICANOS

Importancia	Total (%)	Sexo		Edad			
		Masculino	Femenino	Hasta 29	30-49	50 y más	No contestó
Muy importante	16.5	17	16	20.8	14.6	15	-
Algo importante	16.8	17.9	15.7	21.6	16.3	13.1	
No muy importante	33	29.9	35.8	28.7	36.3	32.5	42.8
Nada importante	33.6	35	32.4	29	32.7	39	57.2
No sabe	0.2	0.2	0.1	-	0.2	0.3	-
No contestó	0	0.1	0	-	-	0.1	-
N	1739	831	908	497	699	541	2

Fuente: Encuesta Mundial de Valores 2017-2021, datos 2018, país México.

En principio las cifras parecieran ser poco alentadoras respecto a la inclusión de la participación de los ciudadanos en más aspectos de la vida pública. Sin embargo, en la misma Encuesta Mundial de Valores encontramos que los ciudadanos entrevistados también consideran como un factor importante la oportunidad para intervenir en aspectos de la vida comunitaria. Al pedirles que de una serie tópicos eligieran el que les pareciera más significativo, “dar más voz a la gente sobre decisiones importantes de gobierno” aparece entre las primeras opciones.

De la misma manera, al preguntarles a los mexicanos encuestados cuáles consideraban que deben ser temas prioritarios en los próximos 10 años, dar mayor voz a las personas sobre cómo se realizan las cosas y la capacidad de intervención en sus trabajos y comunidades resultaron ser de los aspectos más destacados, ya sea como el segundo en votación más importante, y primer lugar como segundo aspecto más importante a tratar en el futuro. En este sentido, los resultados de la

tabla 7 no deben motivar a no utilizar los mecanismos de participación, sino por el contrario, deben centrarse en crear formas de retener el ímpetu de las personas interesadas en la política y, a su vez motivar al porcentaje de las personas que no se sienten afines a ella.

Otro punto por destacar dentro de esta encuesta es que en tercer lugar se coloca el embellecimiento del país o ciudad, un elemento principalmente asociado al mejoramiento del espacio público, el cual puede ser intervenido a través de ciertos mecanismos de participación como el presupuesto participativo.

TABLA 8. FACTOR MÁS IMPORTANTE PARA CONSIDERAR DURANTE LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS.

Rubro	Factor más importante Total (%)	Segundo factor más importante Total (%)
Un alto nivel de crecimiento económico	53.9	22
Elementos de defensa fuertes	14	21
La gente tenga más que decir sobre cómo se hacen las cosas / Buscar que la gente tenga más voz sobre las cosas que hacen en su trabajo y en su comunidad	22.9	36.9
Intentar hacer nuestras ciudades y país más bonitos	8.8	19.7
No sabe	0.3	0.3
Sin segunda respuesta	—	0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Mundial de Valores 2017-2021.

Nota: En el rubro 3 al estar combinados dos aspectos (trabajo y comunidad) no podemos asegurar que el 100% está completamente de acuerdo con la intervención en la vida comunitaria, pues podría solo estar reflejando su opinión respecto al campo laboral. No obstante, podemos inferir que hay una idea de aprobación sobre que los ciudadanos sean capaces de controlar más aspectos de la vida pública.

En una línea similar, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) en su versión 2020 nos muestra que el 69.2% de los mexicanos en una población mayor a los 15 años, está muy de acuerdo con la idea de que la mejor forma de tomar decisiones es una donde todos puedan participar. Por su parte, en la región de Mesoamérica central, lugar en donde se ubica la Ciudad de México,³⁷ el porcentaje de conformidad con esta opción se eleva al 69.7%.

TABLA 9. PARA GOBERNAR UN PAÍS SE NECESITA UN GOBIERNO EN DONDE TODOS PARTICIPEN

Relevancia	Nacional (%)	Mesoamérica central (%)
Muy de acuerdo	69.2	69.7
Algo de acuerdo	19.5	18.5
Algo en desacuerdo	5.8	5.8
Muy en desacuerdo	4.3	4.9

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020.

Nota: el tamaño de la muestra nacional es de 25,113 viviendas; la selección de la muestra es probabilística, trietápico, estratificado y por conglomerados; la población seleccionada son personas mayores de 15 años.

Podemos notar que, si bien los números en los procesos formales de registro de proyectos y votación en jornadas electivas no son tan altos como en los procesos electorales ordinarios, sí existe un interés por parte de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos de la vida pública de forma más directa. De esta manera, si aceptamos la idea que los ciudadanos tienen una preferencia aparente a ser considerados en más actividades que le son concernientes como comunidad, ahora

³⁷ Los estados que conforman la región de Mesoamérica central son: Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Morelos.

el dilema debe centrarse en cómo transformar el impulso de participación en un involucramiento real o mayor interés por parte de la ciudadanía en mecanismos directos o semidirectos como el presupuesto participativo.

3.3 El papel de los incentivos en la participación política y ciudadana

En el punto anterior hemos establecido que sí hay un interés real por parte de algunos ciudadanos por involucrarse en las actividades comunitarias. Sin embargo, aún hay una ausencia en la estructura de incentivos que favorezca ese ímpetu, pues al igual que en las elecciones tradicionales el ir a votar o registrar un proyecto de presupuesto participativo trae consigo costes de tiempo, desplazamiento y/o captación de información por parte de los ciudadanos/electores.

En general, entender las motivaciones de los ciudadanos y su comportamiento en las votaciones no es una tarea sencilla, puesto que conlleva una asociación de varios elementos como la adhesión partidista, ideologías, creencias, intereses, información, bases sociales, percepciones, opciones, candidatos, partidos, gobernantes, condiciones, expectativas, valores, actitudes, símbolos, ideas e imágenes.

Si bien, el análisis del voto tiene una base principalmente basada en las expectativas y supuestos de los electores, así como la afinidad, cercanía, proximidad o identificación con ciertas corrientes o posturas (Moreno, 2006). Estas mismas ideas podemos trasladarlas al ámbito de la participación en las consultas participativas, puesto que su funcionamiento tiene como base la votación electoral, solo que en este caso no se decide por un programa político en concreto, un personaje o un partido, sino que se elige una idea o proyecto único dirigido a mejorar el espacio común, usando una fracción (3 %) de los recursos públicos locales.

De esta manera, teniendo en cuenta la estrecha relación que guardan el voto electoral y las instancias de participación, principalmente en aquellas que son de tipo consultivo como el presupuesto participativo, podemos tratar el tema del

involucramiento ciudadano en los mecanismos de participación desde el punto de vista del comportamiento electoral.

Dentro la literatura especializada podemos encontrar tres grandes modelos o bloques que abordan las motivaciones del voto: 1) El primero de ellos es el sociológico, el cual se centra en explicar las preferencias electorales a partir de las características sociales de las personas (clase social, religión, tipo de residencia, afiliaciones) y la formación de opiniones y opciones derivadas de las relaciones establecidas entre los individuos. 2) El segundo, psicosocial o sociopsicológico, enfatiza en las actitudes que toman los electores respecto al voto: identificación partidaria, temas de debate y simpatías por un candidato en particular. 3) El tercer enfoque es el económico o de elección racional, que explica cómo los actores sociales y políticos toman sus decisiones en función de comportamientos que maximicen sus objetivos (Goodin y Klingemann, 1996; Criado, 2003; Montecinos, 2007).

Cada uno de los enfoques mencionados tiene un potencial explicativo para el fenómeno de la emisión del voto y los incentivos que se puedan derivar de éstos, no obstante, las variables explicativas de los primeros dos poseen elementos que complican su tratamiento al trasladarlas a la arena de la participación ciudadana, sobre todo por la importancia dada a la relación con los partidos políticos. Así, en este apartado retomamos en mayor medida la utilización del modelo económico o de elección racional para explicar el interés de los ciudadanos en el presupuesto participativo y qué elementos podrían definir su funcionamiento.

De este modo, en la cuestión electoral podríamos pensar en los posibles beneficios materiales (monetarios, patronazgo y servicios) o inmateriales (estatus) de elegir a un candidato sobre otro (Panebianco, 1990); la probabilidad de que un voto sea o no determinante para el resultado de una elección, así como los costos (temporales, económicos o de esfuerzo) que tenga la acción misma. En otras palabras, hay una mayor probabilidad de que las personas se presenten a votar, si los beneficios son más altos que los costos (Montecinos, 2007).

Por su parte, en el ámbito de la participación ciudadana, específicamente en lo concerniente al presupuesto participativo, el primer elemento es traducido en una competencia o preferencia por proyectos, en donde los beneficios están dados por la afinidad de lo propuesto, el rubro de aplicación o el proyecto en sí.

En cuanto a la determinación de un voto en una jornada electiva, encontramos una mayor diferencia entre el número de participantes en una votación electoral y una consulta ciudadana. El primer caso al contar con un número mayor de votantes y con un número menor de ganadores, la influencia o impacto de un solo voto se reduce. Por su parte, los procesos participativos al tener números menores de participación y poseer más ganadores, el efecto de un voto posee mayor impacto, especialmente si consideramos que hay unidades territoriales con menor afluencia de ciudadanos, tomemos por ejemplo las colonias Ojo de Agua y Tempiluli en la alcaldía Tláhuac, donde los proyectos ganadores en la consulta 2019 obtuvieron 3 votos cada una.³⁸

En términos de costos el funcionamiento es similar, en tanto que ambos ejercicios, electorales o de participación, conllevan un conjunto de elementos como tiempo, dinero y esfuerzo que hacen que, dependiendo del trato que se les dé, puedan aumentar o reducir el interés de los ciudadanos por mantenerse activos o no. Justamente es en este tercer elemento en donde queremos poner mayor énfasis en la participación ciudadana, puesto que, al quitar el elemento de identificación partidista del modelo de votación, el interés baja considerablemente, ya que no se cuenta con un referente tan claro como un partido o candidato, lo que representa uno de los mayores activos en la reducción de costos. Como señalan Moreno (2002) y Fiorina (2002) los electores que se logran identificar con algún partido político o candidato tienen mayor probabilidad presentarse a emitir su voto que las personas que no lo tienen.

³⁸ Para ahondar más en los resultados del presupuesto participativo en su versión 2019, consulte el Sistema de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2019 en las Colonias y Pueblos de la Ciudad de México, disponible en: [Resultados de la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo 2019 \(iecm.mx\)](http://Resultados de la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo 2019 (iecm.mx))

Los costos y beneficios posibles nos indicarían una relación entre la votación de las personas y la predisposición para presentarse a las urnas, por lo que incrementar la participación de los ciudadanos en las figuras como el presupuesto participativo es importante en la medida que la democracia (máxima sustantiva) sienta sus bases en el involucramiento de sus ciudadanos. Empero, la asistencia en las urnas no solo debe entenderse como el éxito o fracaso de una herramienta de vinculación, sino como un reflejo de las expectativas ciudadanas sobre la relación con el sistema político y el respaldo que se le da a sus instituciones.

Anteriormente presentamos un panorama general del interés de los mexicanos respecto a algunos temas públicos y el interés que estos tienen para involucrarse en ellos. En las tablas 10 y 11 tomamos una visión similar, pero ahora nos centramos exclusivamente en la Ciudad de México, esto a partir de los resultados de la Encuesta de opinión sobre la Democracia y los instrumentos de participación ciudadana en la CDMX en su versión 2018 (datos 2017).

TABLA 10. RELEVANCIA EN LOS CIUDADANOS POR INFORMARSE DE LOS TEMAS PÚBLICOS

Relevancia	Frecuencia	Porcentaje
Nada importante	22	8.8
Poco importante	12	4.8
Más o menos importante	38	15.2
Importante	101	40.4
Muy importante	77	30.8
Total	250	100

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de opinión sobre la Democracia y los instrumentos de participación ciudadana en la CDMX en su edición 2018 (datos 2017).

TABLA 11. RESPUESTA DE LOS CIUDADANOS A LA SIGUIENTE FRASE: "EN MÉXICO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES LO MÁS IMPORTANTE PARA LA EXISTENCIA DE LA DEMOCRACIA"

Opinión	Frecuencia	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	27	10.8
En desacuerdo	49	19.6
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	62	24.8
De acuerdo	78	31.2
Totalmente de acuerdo	34	13.6
Total	250	100

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de opinión sobre la Democracia y los instrumentos de participación ciudadana en la CDMX en su edición 2018 (datos 2017).

Los números de las tablas anteriores nos muestran que los habitantes de la Ciudad de México tienen una percepción positiva del involucramiento ciudadano en la democracia, así como interés por los asuntos comunes. Sin embargo, esta preocupación no se refleja en un acercamiento a los mecanismos de participación disponibles. Las principales razones para no hacerlo quedan reflejadas en la tabla 12.

TABLA 12. RAZONES POR LAS QUE LOS CIUDADANOS NO HAN PARTICIPADO EN EL USO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

Motivo	Frecuencia	Porcentaje
No he tenido ninguna necesidad de usar esos Mecanismos	57	22.8
No creo que mis necesidades puedan ser atendidas a través de esos mecanismos	54	21.6

Tengo desconocimiento de cómo se utilizan	61	24.4
Nunca me he enterado de que se llevara a cabo alguno	27	10.8
No he tenido la oportunidad de participar	33	13.2
Si los he utilizado	18	7.2
Total	250	100

Fuente: elaboración propia con datos Encuesta de opinión sobre la Democracia y los instrumentos de participación ciudadana en la CDMX en su edición 2018 (datos 2017).

Los primeros dos motivos “No he tenido ninguna necesidad de usar esos mecanismos” y “No creo que mis necesidades puedan ser atendidas a través de esos mecanismos” los podemos asociar con el modelo de elección racional, puesto que en ambos casos no hay desconocimiento de su existencia, pero los incentivos ofrecidos no superan los costos y, por lo tanto, no hay un interés en involucrarse por esta vía, considerando a las marchas, reuniones con dirigentes políticos y bloqueos de vías de comunicación medidas mucho más efectivas que los mecanismos de participación ciudadana (Encuesta de opinión sobre la Democracia y los instrumentos de participación ciudadana en la CDMX, 2018). Por su parte, las opciones “Tengo desconocimiento de cómo se utilizan” y “Nunca me he enterado de que se llevara a cabo alguno” corresponden a un problema de conocimiento e información de las figuras de participación ciudadana, además de una transmisión de mensaje insuficiente o inadecuada por parte de las instituciones encargadas.

De la misma manera, la ENCUCI 2020, muestra que a nivel nacional la población mayor de 18 años considera a la “falta de tiempo” y la “falta de información para saber cómo usarlos” como las principales razones por las cuales no se han integrado a las diversas formas de participación como el presupuesto participativo. Esta misma tendencia se muestra en la región de Mesoamérica Central, donde se ubica la Ciudad de México.

TABLA 13. MOTIVOS POR LOS CUÁLES LA POBLACIÓN MAYOR DE 18 AÑOS NO HA USADO ALGÚN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Opciones	Nacional (%)	Mesoamérica central (%)
Falta de tiempo	44.4	49
Falta de información para saber cómo usarlos y participar	29.6	29.4
No quiere o no lo interesan	20.1	19.5
Desconfianza	5.3	5.2
No son efectivos y no sirven para nada	4.6	2.7
Implican muchos trámites	2.8	2.7
Porque es peligroso hacerlo	2.7	0.8
Otro motivo	1.2	3.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020.

3.4 Tipos de incentivos y su utilización en el entorno del presupuesto participativo de la CDMX

En general la participación política de los ciudadanos se ha reducido en varias partes del mundo, como prueba, tan solo del año 1996 al 2016 en los países pertenecientes a la OCDE el porcentaje promedio de votación ha pasado del 75.2% al 63.9 % (IDEA, 2006). Surgido de esta preocupación se han creado diversas herramientas y estrategias destinadas a mejorar el involucramiento de la sociedad. Las cuales van desde incentivos coercitivos que vuelven obligatorio el voto e incluyen sanciones por no hacerlo efectivo hasta las que adoptan una postura de carácter moral y educativo.³⁹

³⁹ Los países que tienen sanciones por incumplimiento de votación son Australia, Austria (solo las regiones de Tirol, Estiria y Vorarlberg) Bélgica, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Chipre, Ecuador, Fiji, Liechtenstein, Luxemburgo, Nauru, Paraguay, Perú, Singapur, Suiza (solo en el cantón Schaffhausen), Turquía y Uruguay. Para conocer más datos sobre el voto obligatorio en el mundo y el tipo de sanciones de cada país, véase la

Estas intervenciones se dividen en dos grandes grupos: a) efectos de largo plazo y b) efectos de corto plazo. Las primeras buscan un impacto indirecto en la participación de la sociedad, son de carácter educativo y destacan los valores presentes en una democracia. Por su parte, el segundo bloque se centra en el incremento electoral más próximo, son acciones más limitadas y por tanto determinadas en tiempo y espacio, no pretenden realizar modificaciones en la cultura política de los individuos, sino que tratan de atraer al mayor público posible a participar en los procesos electorales a través de medios masivos (PNUD, 2017).

Las principales estrategias utilizadas para el largo plazo son las campañas comunicacionales, programas de educación ciudadana y simulación de elecciones. Cada una de estas estrategias busca construir prácticas, hábitos o rutinas que sean asimiladas y racionalizadas por los ciudadanos desde el aprendizaje y el reforzamiento constante, promocionando la votación en términos de derechos y deberes cívicos, principalmente en la población juvenil, puesto que los jóvenes son menos propensos a asistir a los procesos electorales. Aunque, si la práctica del voto se ejerce de manera reiterada desde una edad temprana aumentan las posibilidades de que repitan este patrón a lo largo de su vida (Moreno, 2002; PNUD, 2017; Kyranaki y Nurvala, 2013).

Algunos países que han tenido resultados positivos a través de estrategias de largo plazo son Argentina (Mi voto mi elección), Costa Rica (Programa Formación en Democracia), Canadá (Democracy Week y Studente Vote), Australia (Get Voting), Suecia (Ciudad de democracia), Estados Unidos (Elect this), Colombia (Votar no vale huevo) y Túnez (Tú eres la voz) (PNUD, 2017).

En relación con las acciones de corto plazo, sus exponentes se basan en aumentar la participación de los ciudadanos en una elección determinada, temporal y espacialmente, valiéndose de propaganda impresa, llamadas telefónicas, interacción personal, medios de comunicación masivos, asistencia de movilidad para facilitar la asistencia a urnas, correo físico o electrónico, mensajes de texto y

Base de datos de participación electoral sobre votación obligatoria del Institute For Democracy And Electoral Assistance. Disponible en: [Compulsory Voting | International IDEA](#)

eventos masivos (PNUD, 2017). En este tipo de dinámicas los medios de comunicación juegan un papel importante en el involucramiento de los ciudadanos, ya que es a través de ellos como se aumenta el grado de exposición de estas estrategias, además de información sobre el mismo proceso, cómo y cuándo votar. De acuerdo con Moreno (2002), esta variable no es determinante en una votación, al menos en el caso mexicano, sin embargo, es más probable que una persona que tenga mayor grado de exposición a medios asista a una elección que aquellos que no lo estuvieron.

Los ejemplos de corto plazo son más reducidos por el enfoque y temporalidad limitada que tienen, muchos son de una sola utilización y responden a contextos particulares. La Ciudad de México se caracteriza por la utilización de este tipo de estrategias, como la usada en el marco de la elección de la nueva Asamblea Constituyente y la Constitución Política de la Ciudad de México denominada “Habla por TU Ciudad”, la cual se enfocó en aumentar la participación electoral de los ciudadanos a través de plataformas digitales, además de anuncios y carteles (PNUD, 2017).

Para los procesos de presupuesto participativo en la ciudad capital se sigue una lógica similar, centrada en estrategias de corto plazo que atraigan a la mayor cantidad de personas posibles a las urnas, así como la reducción de costos por medio de herramientas que faciliten los procesos de los que se compone el mecanismo.

Durante el periodo 2011-2018, los mensajes informativos sobre el funcionamiento del presupuesto participativo se han dado principalmente a través de medios de comunicación masivos como la televisión y la radio, además de propaganda impresa (carteles y folletos) distribuida por las direcciones distritales del Instituto Electoral local. Aunque en los últimos años debido a la relevancia que ha ganado la tecnología y los medios electrónicos, la distribución de información también se da vía redes sociales y páginas web.

Una de las estrategias de reducción de costos basada en recursos tecnológicos es la promoción del voto electrónico. Aunque en México ésta no es una práctica que

se lleve a cabo para elecciones de cargos de representación (salvo las de nivel vecinal en la CDMX), sí es algo que se ha aplicado en las jornadas electivas del presupuesto participativo de la Ciudad de México.

La inclusión del factor tecnológico se ha usado de dos maneras en las jornadas de votación del presupuesto participativo de la CDMX. La primera dando la oportunidad a los ciudadanos de votar en una boleta virtual en lugar de una física a través de un dispositivo iPad en los módulos presenciales. Esta posibilidad se encuentra disponible desde el presupuesto participativo del año 2014. Por otro lado, la segunda opción es la votación vía remota, que ofrece la posibilidad de votar desde un dispositivo digital sin importar la ubicación a través de una clave de acceso proporcionada por el Instituto Electoral. Esta segunda opción fue incluida a partir del año 2016 con el presupuesto 2017.⁴⁰

En cuanto su funcionamiento como incentivos, la votación electrónica se encarga de agilizar el proceso de conteo de votos, además reducir los gastos operativos que conllevan la aplicación de boletas electorales, es decir, no representa completamente un incentivo a los ciudadanos puesto que de igual manera tienen que trasladarse a un módulo para la emisión de su voto. Por su parte, la votación remota sí constituye incentivo hacía la participación, en la medida que reduce los costos de tiempo y desplazamiento para facilitar la emisión del voto por un proyecto.

TABLA 14. VOTACIONES REGISTRADAS DE MANERA DIGITAL EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO POR INTERNET (SEI)

Año de presupuesto participativo	Votos por SEI	Votación en SEI respecto a los votos totales (%)
2014	137 187	1.87
2015	36 604	19.39
2016	98 195	35.57
2017	58 234	7.61

⁴⁰La votación remota para el presupuesto participativo fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 23 de agosto de 2016.

2018	4 589	1.58
2019	1 857	0.75

Fuente: elaboración propia con base en los datos de las Estadísticas de resultados de las Consultas Ciudadanas Sobre Presupuesto Participativo del Distrito Federal y la Ciudad de México del 2014 al 2019.

Nota: En los resultados finales el Instituto Electoral no hace distinción del número de votos recibidos a través del Sistema de internet en modulo y el sistema de votación remota, puesto que ambos son registrados en el Sistema Electrónico por Internet (SEI).

Este incentivo de carácter digital también se traslada al registro de proyectos ya que se puede realizar un prerregistro a través de la plataforma del Instituto Electoral. Sin embargo, éste requiere finalizarse en la sede distrital correspondiente, lo que limita de alguna manera las mejoras de tiempo y desplazamiento que sí se obtienen en la votación remota.

A pesar de la introducción del voto electrónico en los procesos de registro de proyectos y votación, durante el periodo 2013-2018 su uso fue menor que su contraparte presencial. Esta situación podría tener tres explicaciones: a) el mecanismo no tiene el alcance suficiente para que más gente se acerque a éste como una opción; b) debido a la novedad del uso digital en procesos de participación institucionalizada hay cierta desconfianza por parte de la ciudadanía; c) la concentración de estrategias de corto plazo no es acompañada por estrategias de larga temporalidad que complementen y refuercen la votación de la sociedad.

En cuanto a los primeros dos puntos se debe poner atención en la forma en la que se transmite la información, puesto que la comunicación del mensaje en este tipo de ejercicios participativos tiende a ser altamente burocratizada con poca intervención de los ciudadanos y aun cuándo se crean estos espacios, no son aprovechados por la percepción de complejidad en los procesos y etapas que lo conforman, lo que al final termina afectando los índices de intervención ciudadana como se puede apreciar en el gráfico 1. Por lo tanto, el facilitar los procesos por

medio de un enfoque que muestre más los beneficios y busque la simplificación del mensaje podrían mejorar la participación de la sociedad en las herramientas de vinculación gobierno-sociedad, sobre todo cuando el mayor énfasis se da en los incentivos de corto plazo (Irvin y Stransbury, 2004).

Dentro del campo de estrategias de largo las principales acciones se han centrado en crear espacios de discusión y foros informativos —presenciales— donde se dan a conocer las características de los proyectos elaborados por los ciudadanos. Aunque, durante el periodo 2011-2018, el énfasis estuvo en el proceso del año de aplicación, es decir, se refuerza la acción de corto plazo, olvidando el componente educativo y formativo. Recordemos que las acciones de este tipo buscan moldear el comportamiento cívico de los ciudadanos por medio la reflexión y concientización de su entorno, hábitos y comportamientos, ello con el fin de favorecer el interés en los procesos electorales o participativos sin tener que recurrir a un contexto particular. La tarea de informar y capacitar sobre el presupuesto participativo corresponde al Instituto Electoral de la Ciudad México, las direcciones distritales que la componen y en menor medida a los Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos.

De esta manera, en el presupuesto participativo de la Ciudad de México podemos encontrar indicios de estrategias de corto e intentos de largo plazo enfocadas en reducir los costos de emisión del voto. No obstante, ambas son procesos de deliberación que necesitan ser alimentadas con la creación de entornos institucionales apropiados para poder mostrar sus efectos y prácticas en el ejercicio de gobierno y la resolución de problemas de la vida comunitaria. Es importante tener en cuenta que el incremento de la participación electoral de los ciudadanos es un problema complejo y multicausal, y, por tanto, no tiene una solución única. Para obtener un desempeño favorable de incentivos se requiere la combinación de estrategias que promuevan la acción colectiva de los ciudadanos tanto en el corto como el largo plazo.

De acuerdo con John, Smith y Stoker (2009), estas innovaciones participativas tienen la voluntad y capacidad de deliberar en los asuntos comunes cuando estas

son guiadas por las autoridades de manera adecuada y constante por medio del diseño institucional, aunque, hay que considerar que los procesos de aprendizaje toman tiempos medios y largos de adaptación. Así, el presupuesto participativo requiere dar mayor peso a instrumentos, espacios y figuras de capacitación.

Por su parte, el rol del gobierno y las instancias encargadas de la participación de la sociedad es crear nuevos espacios institucionales que apoyen e incentiven a los ciudadanos a acercarse a los problemas y posibles soluciones de su entorno. Una mayor exposición por vías digitales o la creación de espacios de difusión virtuales podrían reforzar el interés general en el mecanismo (John et. al.,2009).

Uno de los principales desafíos al que se enfrentan actualmente la consolidación de este tipo prácticas como una institución viable para el ejercicio de gobierno y los asuntos públicos es establecer de manera coherente la responsabilidad de los actores gubernamentales para promoverla, darle cauce y vincularla de manera efectiva. Teniendo en consideración que los mecanismos consultivos tienen como base de decisión la votación de los ciudadanos, la creación de incentivos parece un punto crucial para la supervivencia de estos.

Por otra parte, el tema de la participación y los incentivos también puede tratarse desde la participación clientelar, a partir del intercambio de bienes y favores, beneficiando a un sector específico con redes de tipo corporativista, sin embargo, desde nuestra perspectiva consideramos que estos constituyen un incentivo poco provechoso para la formación ciudadana y fortalecimiento de las instituciones públicas.

3.5 Incentivos presentes en el modelo más reciente del presupuesto participativo

Al igual que sucedió con los otros dos elementos que analizamos, regulaciones y evaluaciones, con la llegada del modelo más reciente del presupuesto participativo también se incluyeron aspectos que desde nuestra perspectiva funcionan como

incentivos, o al menos tienen el potencial para atraer el interés de las personas para involucrarse. Estos son un mejor manejo de los recursos asignados y el mejoramiento del factor tecnológico en las votaciones.

3.5.1 Distribución de recursos

Uno de los cambios más destacables en el nuevo modelo de presupuesto participativo es la manera en que se distribuye sus recursos, puesto que ya no se reparte de manera igualitaria, sino con base en criterios de distribución proporcional (50%) y de acuerdo con las condiciones de las comunidades (50%), considerando a) un índice de pobreza multidimensional (elaborado con la metodología del órgano encargado de la evaluación 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 recientes registrada en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (*artículo 118 de la LPCCDMX*).

Este reordenamiento en los recursos busca favorecer a las colonias, barrios o pueblos que tengan algún tipo rezago que pueda subsanarse bajo el formato del presupuesto participativo, entendiendo que la Ciudad de México no es una ciudad completamente homogénea y tiene zonas con mayores rezagos que otras. Al respecto, Ramírez Kuri (2003) apunta que dentro de la Ciudad de México hay comunidades sociales y culturalmente diversas, distribuidas en localidades espacialmente diferenciadas. Las actividades, usos, funciones y recursos son distribuidas de diferente manera y con diferencias que influyen en la calidad de vida de los habitantes, tomemos por caso las alcaldías Benito Juárez y Milpa Alta, donde la primera tiene un índice de desarrollo humano de .944, mientras que la segunda es .768 (Programa de las Naciones Unidas, 2019), si bien, ninguno de los resultados se puede considerar como negativo en términos generales, es posible identificar una diferencia en la calidad de vida de quienes habitan ambas zonas.

Estos patrones de desigualdad socioespacial y estructuras de clase pueden identificarse tanto en la forma que los ciudadanos envían sus proyectos específicos,

así como en la manera en que participan, dado que las propuestas de los ciudadanos en la alcaldía Milpa Alta están principalmente enfocadas en la edificaciones y espacios públicos donde se proporcionen servicios de bienestar social, incluidas en el rubro de equipamiento. Mientras que las propuestas de colonias con estratos sociales más altos ubicadas en las alcaldías de Benito Juárez y Miguel Hidalgo se enfocan en obras y servicios.⁴¹ De esta manera, podemos observar que las estructuras de clase también intervienen en la forma en que los ciudadanos se involucran en los mecanismos de democracia semidirecta como el presupuesto participativo, sobre todo en un contexto donde existen diferencias en las unidades territoriales de aplicación.

Finalmente, de acuerdo con la LPCCDMX ahora los recursos corresponderán al 4% del presupuesto anual de las demarcaciones aprobadas en el congreso local (*artículo 116 de la LPCCDMX*), aunque para el ejercicio 2020 y 2021 el monto disponible será de 3.25%, con aumento de 0.25% anual hasta obtener el 4% establecido en la ley para el ejercicio 2023. De igual manera, si las alcaldías así lo deciden, podrán aportar recursos adicionales para la actuación local (*artículos 116 y 117 de la LPCCDMX*).⁴²

3.5.2 Uso del factor tecnológico

Continuando con el factor tecnológico, para el ejercicio de presupuesto participativo 2020-2021 se intentó dar un mayor impulso a las herramientas digitales a través de dos acciones: 1) el reforzamiento del sistema de emisión y conteo electrónico y a distancia por medio de una evaluación externa, y 2) la sustitución de la boleta física por una digital en sectores específicos de la ciudad.

⁴¹ Para conocer de manera detallada los proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México, véase las Estadísticas de votación de cada año disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/#>

⁴² Los montos asignados para cada colonia correspondientes al ejercicio 2020-2021 están disponibles en [MontosAprox.pdf \(iecm.mx\)](#).

En el capítulo anterior arrojábamos algunas posibles explicaciones de por qué el uso de la votación electrónica aún no era tan grande como su contraparte presencial, una de estas suposiciones se basaba en la desconfianza en su uso y las instituciones encargadas de su ejecución. Para la jornada de votación electrónica del 2020-2021 se realizó una auditoría informática al Sistema Electrónico por Internet (SEI), el cual estuvo a cargo del Centro Tecnológico Aragón de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM.⁴³

Por otro lado, debido a su infraestructura y los niveles de participación en los ejercicios de presupuesto participativo pasados, las alcaldías Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc tuvieron una mayor cantidad de boletas virtuales en sustitución de las físicas. En total se instalaron 239 mesas receptoras de opinión de manera electrónica, donde la emisión del voto se llevaría a cabo por medio de una tableta. Sin embargo, el día de la votación 40 (16%) de ellas tuvieron problemas en su ejecución, por lo que al final se recurrió a las boletas físicas en donde surgió esta afectación.

De estas dos acciones podemos obtener dos conclusiones al respecto. La primera de ellas refuerza la importancia de realizar evaluaciones en los procesos que integran el presupuesto participativo, ello con el fin de mejorar la percepción que se tiene de las instituciones y los procesos participativos, y, por consiguiente, obtener una legitimidad que beneficie tanto a las autoridades como a los mismos ciudadanos. Finalmente, la inclusión de la tecnología en las herramientas de participación como el presupuesto participativo son útiles en tanto las entendamos como un medio y no un fin en sí mismo, puesto que al final su función no modifica los objetivos de una jornada electiva en un contexto democrático: aumentar la participación de la sociedad, obtener un mayor respaldo de la ciudadanía e incluir a los sectores marginados, así como realizar elecciones seguras, confiables y transparentes (Romero, 2017).

⁴³ El informe completo está disponible en: [4.SEI.pdf \(iecm.mx\)](#)

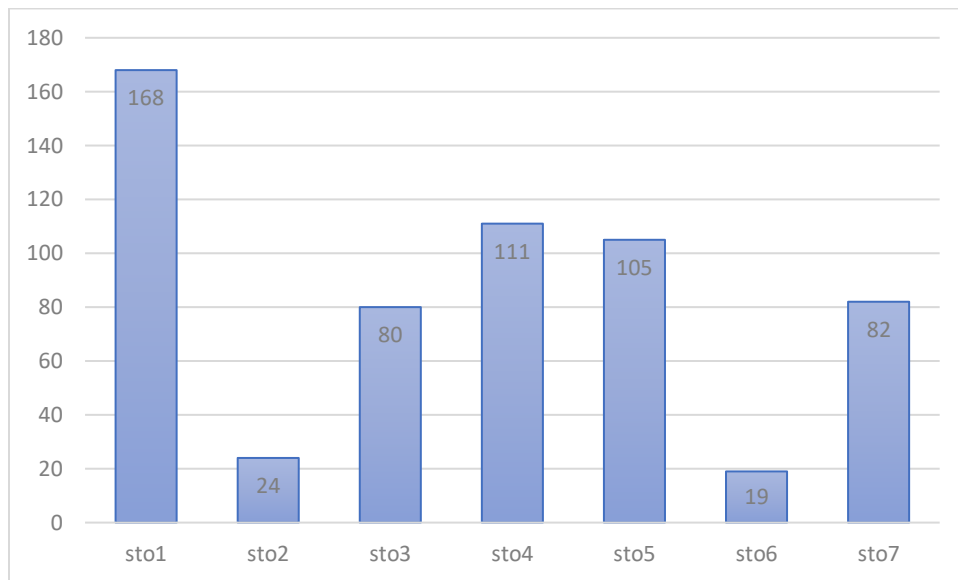
3.6 La participación en números. Resultados del proceso de Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2020-2021

Al ser el 2020 el primer año con el que se ejecuta el presupuesto participativo con las modificaciones previamente señaladas, los principales referentes que tenemos para compararlo con sus ejercicios pasados son el número de proyectos aprobados para la consulta ciudadana y el número de personas que intervinieron en la jornada electiva para determinar los proyectos ganadores.

El número de proyectos que participaron en la consulta del presupuesto participativo 2020 y 2021 fue de 23 911 proyectos, 13 128 correspondientes al presupuesto 2020 y 10 783 al del 2021. Si tomamos el registro total de ambos ejercicios, el proceso 2020-2021 es uno de los que más proyectos ha tenido, aunque si los consideramos a cada uno como procesos individuales, los dos siguen siendo más exitosos que la consulta 2018 (presupuesto 2019), pero menor a la de 2017 (presupuesto 2018).⁴⁴

⁴⁴ Para ver con mayor detalle los números de proyectos de presupuesto participativo de años previos, véase la tabla 5: Distribución de proyectos de Presupuesto Participativo 2015-2018, disponible en este mismo capítulo.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE PROYECTOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO REGISTRADOS

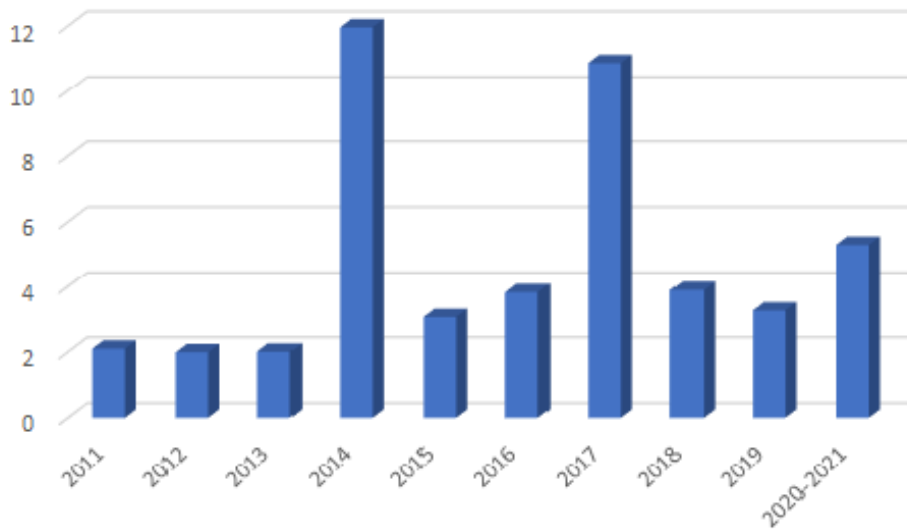


Fuente: elaboración propia.

Respecto al número de votos conseguidos éste corresponde aproximadamente a 386 198 participaciones o al 5.3% de la lista nominal de electores de febrero de 2020. Un número bajo en comparación con los procesos electorales de la CDMX, pero mejor que todos los procesos de presupuesto participativo en su etapa 2011-2018 sin considerar aquellos que confluyeron con la elección de representantes de Comités ciudadanos y Consejos de los pueblos.⁴⁵

⁴⁵ Los resultados aún son preliminares puesto que se presentaron irregularidades en los procesos de algunas colonias, y por tanto se requirió de una votación extraordinaria aún no efectuada.

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE VOTACIÓN DE LAS CONSULTAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CDMX



Fuente: elaboración propia con base en las Estadísticas de participación ciudadana de las Consultas Ciudadanas Sobre Presupuesto Participativo

Los primeros resultados electorales podrían indicar que los cambios realizados impactaron en alguna medida en el ánimo ciudadano por presentarse en las urnas. Sin embargo, para que esta situación pueda ser tomada como verdadera, es necesario que la participación de los ciudadanos en los siguientes ejercicios del mecanismo se mantenga o aumenten gradualmente en el tiempo, si esto no ocurre el aumento en la participación durante el proceso 2020 y 2021 podría tener una explicación externa a las modificaciones en su diseño.

Durante este capítulo 3 hemos intentado determinar hasta qué punto el presupuesto participativo de la Ciudad de México ha constituido una mejora en los procesos de vinculación del gobierno con la sociedad a través de los resultados obtenidos en las jornadas electivas del presupuesto participativo y cómo se ven en comparación con los procesos electorales ordinarios.

Asimismo, buscamos dar una explicación de estos números con ayuda de las teorías de motivación del voto, complementándolo con el análisis de incentivos

disponibles y cuáles de ellos se utilizaron en el periodo 2010-2018, así como los que se incluyeron en las más recientes adecuaciones. Por otra parte, también se observó que a pesar de que los números electorales en cuestión de participación ciudadana no han resultado favorables.

Finalmente, debemos ser conscientes que uno de los mejores incentivos que puede haber en cualquier mecanismo participativo yace en una buena ejecución que manifieste resultados. En este sentido, los otros dos elementos que guían este trabajo, marcos regulatorios eficaces y evaluaciones que proporcionen información para un mejor desempeño también contribuyen a construir un mejor desarrollo del presupuesto participativo, en tanto que la confianza ciudadana en los órganos encargados de efectuar los mecanismos participativos se traducen en mayor participación electoral.

Capítulo 4. El desempeño del presupuesto participativo en 6 ciudades. Un estudio comparado de los casos de Porto Alegre, Ciudad de México, Montevideo, Madrid, Makueni y Seúl

En los últimos años el fortalecimiento de un sistema político por medio de figuras que pretenden incentivar la participación de los ciudadanos se ha vuelto un elemento significativo en el marco de una consolidación democrática (máxima sustantiva) en diferentes partes del mundo, esto debido al creciente papel del debate público en las relaciones gobierno-sociedad. En este contexto el presupuesto participativo se presenta como una herramienta que intenta juntar estas dos visiones, tanto la ciudadana como la gubernamental, en la discusión y aprobación de las prioridades de una comunidad.

Si bien, el presupuesto participativo se originó en Porto Alegre (Brasil) en 1989, su aceptación como herramienta gubernamental y participativa ha provocado que cada vez más países estén interesados en adoptar o adaptar esta práctica. En función de esto, una de las principales tareas de este capítulo es mostrar cómo ciertos aspectos contribuyen en el desempeño de estas figuras de participación semidirecta, tomando como unidad de análisis el presupuesto participativo en diferentes ciudades alrededor del mundo: Porto Alegre, Ciudad de México, Montevideo, Madrid, Makueni y Seúl.

Para lograr dicha labor, el capítulo se divide en 3 partes. El primero de ellos se centra en sentar las bases conceptuales que nos permita distinguir nuestro objeto de estudio bajo la lógica del método comparativo; introducimos la relación que guarda la técnica con las políticas públicas y la participación ciudadana, además un acercamiento con el uso del Qualitative Comparative Analysis (QCA). En un segundo momento, presentamos la operacionalización de nuestra metodología con la selección de nuestros seis casos y las cinco variables a utilizar: condiciones de contexto, regulación, incentivos, evaluación y participación. Finalmente, en el tercer apartado analizamos el comportamiento de las variables bajo la óptica del método comparativo, contrastando similitudes y diferencias entre los diseños

implementados de cada ciudad, posteriormente, para reconstruir todo el proceso que lleva a la unión de nuestras variables independientes y la dependiente utilizamos el software fsQCA en su versión 3.0.

4.1 Método comparativo en el análisis de lo público

A través de los años el método comparativo se ha ido afianzado como una técnica ampliamente utilizada en varios campos de investigación para la formulación y confrontación de conocimiento empírico, verificación de hipótesis, generalizaciones o teorías. En las ciencias sociales es sumamente recurrido para el estudio y análisis de fenómenos políticos, sociales y administrativos a partir de procedimientos de control (experimental, estadísticos comparativo e histórico) (Bulcourf y Cardozo, 2008).

La comparación en el campo de las políticas públicas nos permite analizar por qué las políticas son diferentes y en qué grado, cómo es que en países tan diferentes se crean políticas similares o cómo países tan iguales crean políticas tan diferentes. Este enfoque abarca diversas dimensiones, procesos o partes de un ciclo dentro de una política y se nutre de la evaluación de las políticas en su geografía (regional, nacional o subnacional), historia, contextos, evolución de elementos (políticos, sociales y económicos), instituciones, organizaciones y actores encargados de su ejecución. Los objetivos y alcances que se puedan obtener estarán determinados por el fenómeno, el enfoque que se elija, las variables seleccionadas y la unidad de análisis correspondiente. (Grau, 2002; Bulcourf y Cardozo, 2008).

Siguiendo esta línea argumentativa, el análisis comparativo en los sistemas de participación ciudadana nos permiten un mejor entendimiento de los mecanismos semidirectos en diferentes contextos a través de las variaciones presentadas entre un caso y otro, la identificación de patrones relevantes y las configuraciones institucionales alrededor de su creación e implementación. Asimismo, esta óptica nos proporciona elementos para reconocer anomalías y valores atípicos en los

fenómenos de la participación. Finalmente, metodológicamente su uso nos permite estudiar el espacio, tiempo, importancia del contexto, intervención de variables, condiciones sociales y demográficas, políticas y económicas.

Este debate en torno a la participación más activa de los ciudadanos por medio de mecanismos que les den más voz y los vinculen con el gobierno e instituciones no es algo nuevo, pues desde el mundo académico se ha estudiado desde varias disciplinas, siendo el derecho, la ciencia política y la sociología sus principales exponentes. Sin embargo, también hay que tomar en consideración que a medida que el tema ha cobrado mayor relevancia en el contexto actual, han surgido nuevos elementos, enfoques, teorías y/o herramientas que ofrecen un panorama nuevo, diferentes perspectivas o simplemente agregan algo de frescura a las investigaciones en este campo de estudio. Dentro de estas nuevas tendencias ubicamos una que ha ido cobrando fuerza y forma dentro de la administración pública y los métodos comparativos, ésta es el *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), la cual utilizamos para explicar de qué manera se interrelacionan un conjunto de variables en el desempeño de diferentes esquemas del presupuesto participativo.

4.2 Qualitative Comparative Analysis (QCA)

El Qualitative Comparative Analysis —o QCA por sus siglas en inglés— es un método comparativo creado por Charles Ragin, diseñado para analizar configuraciones causales de forma sistemática, es decir, determina condiciones necesarias y/o suficientes para que ocurra un fenómeno o hipótesis (Y). El tamaño de muestras (N) utilizado es mediano, puesto que se centra más en el desarrollo de variables explicativas que en elevar el número de casos.

Las fases analíticas que integran el proceso del QCA se reducen a cuatro:

1. «*Elaborar una tabla comparativa (o matriz de datos) para organizar la información cualitativa e identificar posibles condiciones necesarias a partir del método de*

similitud» (Pérez Liñán, 2010) Este paso requiere de una investigación previa de fuentes cualitativas para poder asignar la información en una tabla de contenido. El tipo de análisis y los valores obtenidos dependerán del tipo de variables, siendo la más común las que toman valores dicotómicos de 0 y 1 (Booleana o Crisps Sets), donde «1» representa la presencia de la variable y «0» la ausencia en éste.⁴⁶

2. «*Articular la teoría tipológica y clasificar los casos en función de esta tipología. El análisis de esta tabla (también denominada “tabla de verdad”) permite identificar configuraciones causales suficientes para generar el resultado de interés*» (Pérez Liñán, 2010). Se busca encontrar condiciones causales en las variables y ver la influencia o peso que éstas tienen sobre el fenómeno a explicar, realizando todas las combinaciones posibles con el número de variables consideradas.

3. «*Analizar los contrafácticos (aquellas configuraciones para las cuales no tenemos ejemplos históricos)*» (Pérez Liñán, 2010). Al combinar todas las variables (x) se obtiene un conjunto de posibilidades que teóricamente pueden explicar la presencia del fenómeno a analizar (Y), no obstante, no todas esas posibilidades tienen un referente o caso histórico que ejemplifique la configuración resultante. Es decir, la combinación de X1, X2, X3, X4 pueden dar como resultado Y, sin embargo, al momento de trasladar esa configuración a la realidad, no habrá ningún caso con el que puede ejemplificarse. De tal manera, en esta fase se busca la asignación de casos históricos que respondan a las configuraciones resultantes, o, en su defecto, ignorar los contrafácticos y previamente asignar los casos a tratar dentro de la investigación.

4. «*Reducir el número de configuraciones suficientes (cuando esto es posible) a través de un proceso de minimización lógica*» (Pérez Liñán, 2010). La combinación

⁴⁶ La construcción de la tabla comparativa se fundamenta en el algebra de Boole, la cual sustituye el razonamiento verbal por un cálculo simbólico para encontrar configuraciones causales múltiples. En nuestro caso la representación matemática del fenómeno (Y) se da cuando la suma de las variables (X) tiene como resultado «1» si está presente y «0» si está ausente.

de variables arrojará un conjunto de configuraciones que expliquen el fenómeno (Y) y que contiene referentes históricos.⁴⁷

EJEMPLO:

*Configuración 1: $X1 * X2 * X3 \Rightarrow Y$*

*Configuración 2: $X1 * X2 * \neg X3 \Rightarrow Y$*

*Configuración 3: $X1 * \neg X2 * X3 \Rightarrow Y$*

En el ejemplo podemos observar como las tres configuraciones de variables nos da como resultado Y, ya sea por la presencia (*) o ausencia (¬) de una variable (x) en particular. No obstante, estas conclusiones se pueden simplificar a partir de los términos en común que poseen. Así, después de un proceso de factorización, que puede realizarse de forma manual o a través de un software especializado (QCA, FsQCA o Tosmana) se obtienen solo dos configuraciones suficientes: $X1 * X2 \Rightarrow Y$ o $X1 * \neg X3 \Rightarrow Y$. En otras palabras, si hay presencia de las variables X1 y X2 o presencia de X1 con ausencia de X3 se obtiene la presencia del fenómeno seleccionado (Y).

Lo que se pretende con el método QCA es reconstruir todo el proceso que lleva a la unión entre variables; su N o cantidad de casos con las que puede trabajar es de tamaño medio, por lo general entre 5 y 20 casos, aunque no se limita a estos y puede haber estudios más extensos. Finalmente, esta herramienta puede contar con modelos de sistemas más similares, más diferentes o una combinación ambas puesto que su interés se centra en la combinación de las variables entre ellas.

⁴⁷ El principio de necesidad se da cuando X es una condición forzosa para Y, por consiguiente, todas las instancias de Y presentan X, en otras palabras, no expresa una relación causal entre antecedente y consecuente. Por su parte, las condiciones suficientes nos indican que a pesar de no estar presente X en todos los estadios posibles es suficiente para garantizar Y, es decir, basta que pase —una cantidad de variables— X para que ocurra Y.

4.2.1 Metodología: selección de casos

Conforme fue ocurriendo la expansión del presupuesto participativo al interior de Brasil y, posteriormente a otras regiones del mundo, también empezaron a surgir modificaciones que respondían a la configuración y figuras administrativas de cada lugar en el que era usado. De esta manera, las ciudades que introdujeron el mecanismo dieron mayor importancia a unos aspectos sobre otros, obteniendo diferentes diseños y resultados. En este contexto el capítulo pretende observar si la presencia o ausencia de ciertos elementos repercute de manera importante en el desarrollo del mecanismo. Para nuestro trabajo decidimos elegir seis ciudades: Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay), Ciudad de México (México), Madrid (España), Makueni (Kenia) y Seúl (Corea del Sur). La primera selección responde a la génesis del mecanismo y por tanto el modelo principal del que derivan los demás, la segunda se toma como unos de los primeros casos fuera del país de origen, el caso de la CDMX cobra relevancia al enmarcarse en nuestra investigación, mientras los casos restantes nos permiten observar las diferencias y similitudes que se presentan en otros continentes fuera del americano.⁴⁸ En su conjunto la selección de ciudades con diferentes características nos brinda la oportunidad de observar casos asociados al resultado y otros donde no esté presente a pesar de poseer condiciones causales similares.

Asimismo, teniendo en cuenta que cada ciudad tiene diferentes tiempos aplicando el mecanismo, para analizar los casos tomamos como base los primeros cinco años de ejecución. De tal manera que, los periodos a estudiar son los siguientes: Porto Alegre (Brasil) 1989-1994, Montevideo (Uruguay) 1993-1998, Madrid (España)

⁴⁸ Aunque QCA puede trabajar tanto con modelos de sistemas similares y más diferentes al mismo tiempo, nuestro caso se acerca más al segundo tipo, en tanto que los casos seleccionados son diferentes en su composición cultural, política administrativa y principalmente en el desarrollo del sistema de participación utilizado para concretar sus procesos de presupuesto participativo.

2015-2020,⁴⁹ Ciudad de México (México) 2011-2016, Makueni (Kenia) 2015-2020,⁵⁰ Seúl (Corea del Sur) 2011-2016.

4.2.2 Metodología: variables

Si bien no hay un consenso entre los especialistas sobre las variables que influyen en el proceso total del presupuesto participativo, puesto que el fenómeno puede ser estudiado desde diferentes aristas y dependiendo del contexto o modelo elegido, diversos autores atribuyen el éxito o el fracaso de los presupuestos participativos como mecanismo de mejoramiento del entorno público tomando en cuenta variables como voluntad política, capital social, personal competente, tamaño de la población, recursos suficientes, uso de plataformas legales, descentralización política y necesidades de las comunidades (Goldfrank, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, en este capítulo se pretende analizar algunos factores que inciden en el desempeño del presupuesto participativo y verificar en qué medida la existencia o inexistencia de estos, afectan a nuestro referente empírico, retomamos algunas de las características mencionadas y agregamos las 3 variables que nos han acompañado durante los capítulos anteriores.

De esta manera, las variables independientes de la investigación son las siguientes:

1. Condiciones contextuales que favorecen la participación de los ciudadanos y el uso de mecanismos participativos, dentro de ello se considera la voluntad política del gobierno para implementar herramientas de participación, el desenvolvimiento de la sociedad en procesos de elección de representantes

⁴⁹ En el caso español no se efectuaron presupuestos participativos para el año 2020 debido a la falta de recursos para ejecutar la convocatoria correspondiente, sin embargo, se considera el periodo 2015-2020 ya que los procesos de ejecución y evaluación del proceso anterior todavía se llevaron a cabo durante este tiempo.

⁵⁰ En el caso de Makueni, el proceso de presupuesto participativo conlleva más tiempo entre cada etapa de realización por lo que al momento de realizar esta investigación solo se ha ejecutado un proceso completo que comprende del 2015 al 2019.

y la capacidad de la sociedad civil para presentar demandas (**condiciones de contexto**).

2. Una clara definición de la forma en la que opera el presupuesto participativo, presente en leyes, acuerdos, convenios, códigos, convocatorias, reglamentos, decretos o listas (**regulación**).
3. Una serie de mecanismos destinados a fomentar un mayor involucramiento de la ciudadanía en los procesos del presupuesto participativo, estos pueden ser estrategias de publicidad en medios de comunicación, concurrencia de los procesos de participación con los de carácter electoral, estrategias de largo plazo enfocadas en la construcción de mayor cultura política, herramientas digitales que faciliten el involucramiento de la ciudadanía, mayor empoderamiento de la sociedad e impactos positivos de versiones anteriores (aplicable después del segundo proceso) (**incentivos**);
4. Instrumentos que ofrecen datos e información para evaluar el desempeño del presupuesto participativo, beneficiar la transparencia y aportar elementos de mejora constante (**evaluación**).
5. Un promedio de participación medio o alto en los procesos del presupuesto participativo, tomando como base la participación en los procesos electorales, o un incremento gradual en los procesos de participación que conforman el ejercicio (**participación**).

TABLA 15. VARIABLES

Variables independientes (variables explicativas)	Condición	Indicadores	Variable dependiente (por explicar)
Condiciones de contexto	X1	Voluntad política; participación electoral local media o alta, sociedad civil fuerte	Desempeño positivo del presupuesto participativo
Regulación	X2	Marcos legales y normativos	
Incentivos	X3	Alta publicidad, concurrencia de procesos, empoderamiento de la ciudadanía,	

		herramientas que faciliten la participación, impacto positivo de versiones anteriores	
Evaluación	X4	Datos e instrumentos sobre el mecanismo que permiten observar su desempeño	
Participación	X5	Participación ascendente o 25% del total electoral	

Fuente: elaboración propia.

TABLA 19. INDICADORES DE MEDICIÓN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS

Variable	Definición	¿Cuándo la variable está presente?
Condiciones de contexto	Serie de características previas al diseño del mecanismo que favorecen su implementación (voluntad política, participación electoral local media o alta, sociedad civil fuerte)	Presencia de dos o más características
Regulación	Bases institucionales que sustentan y determinan el alcance de actividades del presupuesto participativo establecidas en leyes, acuerdos, convenios, códigos, convocatorias, reglamentos, decretos o listas.	Presencia de marcos jurídicos y/o normativos que sustentan y precisan con claridad las reglas bajo las que opera el presupuesto participativo
Incentivos	Mecanismos creados para mejorar el involucramiento de la ciudadanía en los procesos del presupuesto participativo (alta publicidad, concurrencia de procesos, empoderamiento de la ciudadanía, herramientas que faciliten la participación, impacto positivo de versiones anteriores)	Presencia de dos o más mecanismos diseñados para elevar el porcentaje participación del mecanismo
Evaluación	Conjunto de herramientas formales que se usan para evaluar el desempeño del	Presencia y uso de mecanismos con fines evaluativos y de

	presupuesto participativo, además de promover la transparencia y aportar elementos de mejora constante en el mecanismo	retroalimentación para el proceso del mecanismo o procesos del presupuesto participativo
Participación ciudadana	Interés e involucramiento de los ciudadanos en el mecanismo de presupuesto participativo.	Participación en el presupuesto participativo equivalente a un 25% o superior del de procesos electorales o un incremento gradual del porcentaje de participación en el presupuesto participativo por cada ejercicio realizado

Fuente: elaboración propia.

Para obtener los datos que respaldan la investigación nos basamos en trabajos previos realizados por especialistas en el tema en su respectivo campo y ciudad, procuramos seleccionar aquellos textos que tratan el tema de manera individual a nivel de ciudad y otros que lo hacen de forma regional, ello con la finalidad de poder observar con mayor detalle el comportamiento de las variables seleccionadas en su contexto y cómo se comparan con las demás donde la variable está presente. Es importante señalar que en la investigación nuestro interés se centra en el análisis de las variables señaladas, por tanto, no ahondaremos a detalle sobre cada uno de los casos seleccionados. Para ello, recomendamos revisar los textos referidos correspondientes a cada país dentro del mismo capítulo.⁵¹

⁵¹ Los textos más importantes para cada ciudad son los siguientes: brasileño, Rendon (2004), Goldfrank, (2006) y Rennoó (2012). Para el caso uruguayo véase los trabajos de Veneziano (2013), Montecinos (2014), Gattoni (2011) y Goldfrank, (2006). Para el caso surcoreano, véase Kim, (et. al., 2018), Choi, (2009), Choi, Intae (2014), Hong (2015) Cho, Shine (2018), Kim, Soonhee; Lee, Junesoo and Lee, Jooho (2018). Para el caso español véase Pineda (2017), Dias (2014) y Sintomer Yves, Röcke Anja y Herzberg Carsten (2016). Para el caso keniano véase World Bank (2018), Dias, Nelson (2014) y Sintomer Yves, Röcke Anja y Herzberg Carsten (2016). La obtención de datos estadísticos proviene de las páginas oficiales de los órganos o instituciones encargadas del desarrollo de procesos electorales y participativos de cada país, aunque también pueden encontrarse en algunos de los textos referidos.

4.3 Comparación del desempeño del presupuesto participativo en diferentes ciudades

Después del proceso de operacionalización de variables, la tabla 16 refleja la asignación de valores correspondientes para cada caso y cómo éstas interactúan con nuestra variable dependiente, obteniendo diferentes configuraciones que nos indican las condiciones necesarias para tener un buen desempeño del presupuesto participativo (Y=1) y qué tan representativa es la presencia (1) o ausencia (0) de un elemento (X).

El modelo explicativo que determina si el presupuesto participativo tuvo un desempeño favorable en cada ciudad es el siguiente:

$$\text{Desempeño positivo del presupuesto participativo} = \text{Condiciones de contexto} + \text{Regulación} + \text{Incentivos} + \text{Evaluación} + \text{Participación}$$

$$Y \Rightarrow X1 + X2 + X3 + X4 + X5$$

TABLA 16. MATRIZ DE DATOS QCA/TABLA COMPARATIVA

Caso	Lugar	Y	Condiciones de contexto (X1)	Regulación (X2)	Incentivos (X3)	Evaluación (X4)	Participación (X5)
A	Porto Alegre (Brasil)	1	1	0	1	1	1
B	Montevideo (Uruguay)	1	1	1	1	1	1
C	Madrid (España)	0	1	0	0	1	0
D	Ciudad de México (México)	0	1	0	0	0	0
E	Makueni (Kenia)	1	0	0	1	1	1

F	Seúl (Corea del Sur)	1	1	1	1	1	1
---	----------------------	---	---	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia

En primera instancia podemos notar que todos nuestros casos —a excepción de Makueni— parten de situaciones contextuales similares, compartiendo algunas características que favorecerían la implementación de mecanismos de participación como lo es el presupuesto participativo. La voluntad de crear figuras participativas por parte de los políticos estuvo presente en A, B, C, D y F, principalmente respaldada por los partidos de izquierda que gobernaban la ciudad cuando se impulsó el mecanismo (PT (Porto Alegre), Frente Amplio (Montevideo),⁵² PSOE (Madrid), PRD (Ciudad de México).⁵³ Asimismo, cada uno de los casos contaba con una participación electoral media-alta en sus procesos electorales locales correspondientes.

Otra característica que comparten es que la sociedad civil en aquellas ciudades tenía un papel relevante, si bien la articulación de cada uno responde a su propia dinámica, podemos destacar la predisposición de la ciudadanía a expresar sus demandas ya sea de manera formal o informal. Por otra parte, antes del 2010 Kenia venía de una situación política caótica derivada de los conflictos étnicos en el país, por lo que las actividades de intervención ciudadana durante los años posteriores estaban en un segundo plano (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, 2020). Debido a esta situación de restructuración política, el condado de Makueni no alcanzó a considerarse con condiciones contextuales propicias.

⁵² Durante la creación del presupuesto participativo el Frente Amplio estaba conformado por el Partido Socialista, el Partido por la Victoria del Pueblo, el Partido Obrero Revolucionario, el Partido Comunista, el Movimiento de Participación Popular, Asamblea Uruguay, la Alianza Progresista, la Vertiente Artiguista, el Nuevo Espacio y el Partido Socialista de los Trabajadores.

⁵³ En el caso de Seúl el gobierno estaba a cargo de Park Won-soon, quién fue candidato independiente. No obstante, su candidatura y gobierno eran respaldadas por el Partido Democrático Unido y el Partido Laborista Democrático.

En la tabla 17 podemos ver de manera resumida la información que conforma nuestra primera variable. Aunque podríamos pensar que tener condiciones contextuales favorables es importante por casos como Porto Alegre, Montevideo y Seúl, con los resultados de la investigación podemos constatar que esto no es un factor relevante en tanto que lugares como Ciudad de México y Madrid las tienen, pero no les es suficiente para concretar un presupuesto participativo exitoso. Por el contrario, Makueni, es una ciudad con pocos aspectos a su favor en esa variable, sin embargo, ha logrado desarrollar de forma positiva el mecanismo en su región.

TABLA 17. CONDICIONES CONTEXTUALES

Caso	Participación electoral media/alta	Sociedad civil fuerte	Impulsor institucional	Presencia de variable
Porto Alegre (Brasil) [A]	Sí	Sí	Partido del Trabajo (PT)	Sí
Montevideo (Uruguay) [B]	Sí	Sí	Coalición Frente Amplio	Sí
Madrid (España) [C]	Sí	Sí	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Sí
Ciudad de México (México) [D]	Sí	Sí	Partido Revolucionario Democrático (PRD)	Sí
Makueni (Kenia) [E]	Sí	No	Banco Mundial	No
Seúl (Corea del Sur) [F]	Sí	Sí	Gobierno independiente, Partido Democrático Unido y el Partido Laborista Democrático	Sí

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la regulación notamos que es un factor presente en los casos B y F, esto nos haría pensar que los diseños funcionales empiezan con una clara definición de su operación. Estas dos ciudades se preocuparon por reforzar la reglamentación del presupuesto participativo debido a que este mecanismo se une a políticas gubernamentales más definidas. En Montevideo era parte de un conjunto de elementos de una estrategia de descentralización del gobierno municipal y una política de participación intradepartamental (Veneziano, 2013; Montecinos 2014). Mientras que en Seúl se volvió una práctica extendida en todos los gobiernos locales de Corea del Sur a partir de la promulgación del Acta de Finanzas Locales en el año 2011 (Kim, et. al., 2018).

Con respecto a las ciudades que no cuentan con una regulación adecuada tenemos cuatro casos, dos con un funcionamiento negativo y dos positivos, los primeros, C y D, cuentan con reglamentaciones en la materia, pero estas tienen problemas de flexibilidad. Por un lado, en la Ciudad de México su funcionamiento deja varios vacíos que permiten su uso en prácticas clientelares. Por su parte, en Madrid existe una reglamentación general, pero las comunidades que conforman la ciudad tienen una regulación propia, la cual puede ser diferente para cada caso, un hecho que complica los procesos al momento de homologar el mecanismo (Pineda, 2017).⁵⁴

Para Porto Alegre la situación cambia, puesto que, al contrario de C y D, éste sí cuenta con un proceso de presupuesto participativo positivo, la explicación de esta situación deriva de que, al ser la primera ciudad en implementar esta herramienta, su primera ejecución fue con un marco mínimo y se basó más en la fuerza provista de las condiciones contextuales previas, conforme fue afianzándose en la ciudad y posteriormente en el país, el marco legal también se acrecentó (Rennoó, et. al., 2012).

Por su parte, Makueni forma parte de un proyecto piloto impulsado por el Banco Mundial (*World Bank*) denominado Kenya Accountable Devolution Program, en

⁵⁴ Un ejemplo de la falta de uniformidad del mecanismo se encuentra en la edad mínima para participar, yendo desde los 12 años en el municipio de Usera, 14 en Arganzuela y 16 en Tetuán. De manera similar ocurre con el número de propuestas a priorizar, puesto que en Tetuán son 3 y Usera 5.

donde participan 4 condados más: West Pokot, Baringo, Kwale, Elgeyo Marakwet. El modelo de presupuesto participativo usado busca ajustarse a cada situación particular y, por tanto, su operación funciona con 10 pasos o principios básicos y pequeñas variaciones provenientes de la historia local, cultura política y contexto social de cada ciudad.⁵⁵ De la misma manera, al no ser un proyecto propio del gobierno local, la reglamentación considerada es mínima. Y aunque la flexibilidad podría ser considerada una fortaleza, también contiene en ello cierta amenaza, pues la ausencia de un marco legal más amplio también trae consigo la posibilidad de manipulación por parte de líderes políticos o actores en busca de recursos (Banco Mundial, 2018).

TABLA 18. FUNCIONAMIENTO DE LA VARIABLE REGULACIÓN

Caso	Tipo de reglamentación	Desempeño de la reglamentación	Variable regulación presente
Porto Alegre (Brasil) [A]	Mínima	No aplica por el tipo de funcionamiento aplicado	No
Montevideo (Uruguay) [B]	General y específica	Positivo	Sí
Madrid (España) [C]	General	Irregular	No
Ciudad de México (México) [D]	General	Irregular	No
Makueni (Kenia) [E]	Mínima	No aplica por fungir como guía	No
Seúl (Corea del Sur) [F]	General y específica	Positivo	Sí

Fuente: elaboración propia

⁵⁵ Para ahondar más en los 10 pasos que integran el proceso de presupuesto participativo en el Kenya Accountable Devolution Program, véase, World Bank (2018) Participatory Budgeting Manual For County Governments in Kenya.

Uno de los puntos que más se tienen a considerar y donde se centran parte de las críticas en la utilización de mecanismos semidirectos, parte de la idea que los ciudadanos no tienen un interés tan amplio en la política como para ser más dinámicos en actividades fuera de las elecciones tradicionales, lo cual se ve reflejado en la cantidad de personas que se involucran (Rayner, 2003). De esta manera, los incentivos cobran mayor importancia en un contexto en donde se apuesta por el uso de herramientas participativas. En nuestro análisis cuatro ciudades fueron las que optaron por el uso de incentivos: A, B, E y F, de las cuales todas tuvieron un desempeño positivo, por su parte C y D no los contemplan, o su funcionamiento es deficiente y, por tanto, su calificación fue negativa.

Los principales incentivos de Montevideo son la concurrencia de los procesos, puesto que se llevan a cabo el mismo día que la elección de los Concejos Vecinales, un mayor empoderamiento de los ciudadanos y una amplia socialización de la información con incentivos de corto plazo. En el caso de Makueni sigue una lógica de descentralización que busca reducir las desigualdades entre las regiones kenianas, incrementar la responsabilidad entre las autoridades locales y rendición de cuentas del gobierno, además de otorgar mayor autonomía a sus ciudadanos, así mismo el monto destinado ha ido aumentando gradualmente con cada ejercicio realizado.

Por su parte, Porto Alegre y Seúl se centraron en empoderar a sus ciudadanos y después resaltar las bondades de los primeros procesos, la primera centrándose en aspectos de corte alcance, mientras que la segunda al tener un bagaje de conocimiento mayor sobre diversas experiencias internacionales no solo aplicó incentivos contextuales, sino que también se preocupó por la inclusión de elementos educativos de largo plazo.

Para los casos donde la variable no está presente, C y D, notamos que a pesar de que hay intentos de incentivos en su diseño, ninguno de los utilizados logró establecerse de manera adecuada. En Ciudad de México después de dos ejercicios se implementó la votación digital, sin embargo, al no ser una práctica generalizada

en todas las demarcaciones y que su uso se restringía a una locación específica en donde los votantes se tenían que trasladar, el incentivo perdía fuerza; asimismo, en algunas consultas para determinar los proyectos eran concurrente con la de figuras representativas de participación local, en estas elecciones en particular es donde se presentaron los puntos más altos de participación, pero al no tener presente una regulación adecuada, el proceso se prestaba para la creación de redes clientelares.

En Madrid, también se le ha dado gran relevancia a el factor digital, sin embargo, durante los primeros años de ejecución las plataformas han tenido problemas con la captura de información, además, derivado de la poca cohesión que hay del mecanismo entre las comunidades que conforman la ciudad los incentivos tampoco son uniformes y el peso que tienen las herramientas no es simétrico, lo cual dificulta su ejecución (Pineda, 2017). Así, la inclusión de incentivos no solo debe pensarse en términos de funcionamiento, sino también de continuidad, ya que tanto en la Ciudad de México como Madrid los números de participación no son constantes ni ascendentes en el periodo analizado.

TABLA 19. APLICACIÓN Y DESEMPEÑO DE INCENTIVOS

Caso	Incentivos aplicados	Funcionamiento	Presencia de la variable
Porto Alegre (Brasil) [A]	*Empoderamiento ciudadano *Difusión de los logros alcanzados en ejercicios pasados *Alta difusión del mecanismo	Positivo	Sí
Montevideo (Uruguay) [B]	*Concurrencia de procesos *Procesos de descentralización *Empoderamiento de los ciudadanos *Amplia difusión en medios	Positivo	Sí
Madrid (España) [C]	*Utilización de medios digitales *Procesos de descentralización	Irregular	No

Ciudad de México (México) [D]	*Concurrencia de procesos (no aplicable para todos los años) *Utilización de medios digitales	Irregular	No
Makueni (Kenia) [E]	*Procesos de descentralización *Reducción de desigualdades *Incrementar la responsabilidad entre las autoridades locales *Responsabilidad gubernamental	Positivo	Sí
Seúl (Corea del Sur) [F]	*Empoderamiento ciudadano *Difusión de los logros alcanzados en ejercicios pasados *Procesos de descentralización *Elementos educativos de largo plazo	Positivo	Sí

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, uno de los aspectos en común dentro de la variable de condiciones de contexto fue una participación electoral media-alta, esto podría hacernos suponer que la participación ciudadana tendría una tendencia similar, no obstante, esto no ocurre de manera paralela, ya que los números de los procesos participativos son menores en comparación de su contraparte electoral. Aunque, en este punto habría que hacer una distinción, si bien en todas las ciudades el número de participación en el presupuesto participativo no son tan altas como los procesos electorales, hay casos donde la tendencia de involucramiento es ascendente con cada ejecución realizada.

La posibilidad de involucramiento de la ciudadanía tiene dos vertientes una directa, usada en B, C, D y E, y una de corte indirecto visto en A y F. En los primeros es la sociedad quien, a través de una votación o jornada electiva, virtual o presencial, decide cuál o cuáles son los proyectos que se ejecutarán. Por su parte, en el segundo grupo delegan esta tarea a representantes o delegados por unidades

territoriales (comités o concejos) y la vinculación de la ciudadanía se ve reflejada en la cantidad de proyectos que proponen.

De los casos 4 casos donde la variable dependiente está presente, los 4 cuentan con una participación de al menos el 25% de los ciudadanos que se presentan a las votaciones tradicionales o un aumento gradual de participación de la sociedad en el mecanismo. Porto Alegre comenzó de una forma diferente a como operan los modelos latinoamericanos actuales. En un principio el presupuesto participativo contaba con el involucramiento de los ciudadanos en una serie de reuniones entre autoridades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, donde los ciudadanos elegían sus prioridades y se seleccionaban representantes para discusiones posteriores, es decir, la base electoral o de votación no era la principal forma de selección de proyectos, sino que ésta era de forma semidirecta. Su restructuración con una base electoral se debió a la expansión misma del mecanismo, pues para los ejercicios posteriores a 1994 las discusiones de presupuesto participativo superaban las 100,000 personas (Rendon, 2004, Goldfrank, 2006).

Montevideo empezó la ejecución del mecanismo con un 7.28% de participación y finalizó con un 11.17% en el último ejercicio analizado (Veneziano, 2013). Debido a la dinámica propia del caso de Makueni y el organismo ejecutor, solo se cuenta con un proceso de votación dentro del periodo establecido, no obstante, este único ejercicio contó con la participación de 135 000 personas, el equivalente al 15% de votantes potenciales, o el 25% de los votantes de un proceso electoral en la región (Banco Mundial, 2017).⁵⁶

Las ciudades de Montevideo y Makueni representan un esquema directo de participación funcional, donde los ciudadanos son quienes eligen los proyectos que se deben ejecutar. Por su parte, un ejemplo que caracteriza la lógica indirecta actual es la ciudad de Seúl, quien, a pesar de organizarse de manera diferente a los demás

⁵⁶ Para obtener una visión más amplia sobre la distribución de participación en cada región de Makueni véase los datos de retroalimentación ciudadana sobre el presupuesto participativo del gobierno del condado de Makueni. Disponible en https://s3.amazonaws.com/participedia.prod/d1d714a5-103d-4159-a2df-809b6a243a13_Figure1-OverviewoftheProcessandAchievementsoftheParticipatoryBudgetingFramework.pdf

casos, pues ésta lo hace bajo grupos de trabajo o comités, no tiene problemas para conseguir la participación de los 25 distritos que la conforman. En su primer año de ejecución los comités realizaron 225 proyectos mientras que para el 2015 el número se elevó 1099.⁵⁷ Ciudad de México y Madrid también corresponden al primer grupo (directo), sin embargo, ninguna de ellas cuenta con una consistencia en el número de participantes por cada ejecución realizada. En la CDMX se pasó del 2.1% al 11.96% del 2012 al 2013, debido a la concurrencia con las elecciones de representantes vecinales, pero en el periodo subsecuente bajó a 3.06%. Por su parte, en el caso español, la primera realización contó con una participación efectiva del 1.45% de sus ciudadanos posibles, mientras que en el último año analizado fue de tan solo 1.12%.⁵⁸

TABLA 20. PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y MODELO UTILIZADO EN LA SELECCIÓN DE PROYECTOS

Caso	Participación ascendente o 25% del total electoral	Modelo de participación	Presencia de la variable
Porto Alegre (Brasil) [A]	Sí	Indirecto	Sí
Montevideo (Uruguay) [B]	Sí	Directo	Sí
Madrid (España) [C]	No	Directo	No
Ciudad de México (México) [D]	No	Directo	No
Makueni (Kenia) [E]	Sí	Directo	Sí
Seúl (Corea del Sur) [F]	Sí	Indirecto	Sí

⁵⁷ Para tener mayor detalle del número de propuestas y los rubros de aplicación en cada uno de los 25 distritos que conforman la ciudad de Seúl, véase la base de datos abierta sobre el presupuesto participativo del gobierno de Seúl. Disponible en: <https://yesan.seoul.go.kr/intro/index.do>

⁵⁸ Para conocer los datos de la Ciudad de México véase las Estadísticas de Participación de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo en el periodo 2011-2016, o diríjase a la tabla 1 dentro de esta investigación. Para conocer los números de votación de Madrid véase la página Decide Madrid en el apartado de presupuestos participativos. Disponible en el siguiente enlace: <https://decide.madrid.es/>

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, podemos apreciar que la participación de los ciudadanos en el presupuesto participativo afecta su desempeño, al menos en los primeros cinco años de ejecución, aunque más allá de su importancia en su funcionamiento, también se debe señalar que los mecanismos de participación en su generalidad requieren del factor gente para que más personas se puedan involucrar y hacer válido el adjetivo de participativo.

Finalmente, en cuestión de evaluación debemos notar que a excepción de nuestro caso D, Ciudad de México, todos los demás tienen establecidos mecanismos de seguimiento de desempeño, si bien, cada uno varía en cuanto a la forma de organización ya sea por una institución, conformación de comités especializados o integrantes de la misma sociedad. A, B, C, E y F tienen como factor común la preocupación por crear sistemas de vigilancia, retroalimentación y promoción de la transparencia.

En principio podríamos pensar que a mayor número de características presentadas hay una mayor probabilidad de un buen desempeño del proceso de presupuesto participativo, sin embargo, esto solo es parcialmente cierto, pues hay aspectos más importantes para esta resolución. Una vez realizado el análisis de las ciudades y la relación de variables los resultados nos arrojan dos configuraciones suficientes que explican el 50% y 75% de los casos posibles.

TABLA 21. TABLA DE VERDAD

Configuración	X1	X2	X3	X4	X5	Casos	Frecuencia
1	1	1	1	1	1	Montevideo Seúl	2
2	0	0	1	1	1	Makueni	1
3	1	0	1	1	1	Porto Alegre	1

Fuente: elaboración propia.

TABLA 22. RESULTADO DE PROCESAMIENTO CON QCA

N° de configuración	Configuración	Raw coverage	Unique coverage	Consistencia
1	$\sim X2 * X3 * X4 * X5$	0.5	0.25	1.00
2	$X1 * X3 * X4 * X5$	0.75	0.25	1.00

Fuente: elaboración propia.

Configuración 1: El presupuesto participativo tiene un funcionamiento favorable cuando la ciudad no cuenta con una regulación adecuada, pero posee incentivos que atraigan el interés de los ciudadanos, un diseño que contenga elementos que evalúen su desempeño y una participación media alta de la ciudadanía o un incremento gradual por cada ejercicio realizado ($\sim X2 * X3 * X4 * X5 = Y$).

Configuración 2: El presupuesto participativo tiene un funcionamiento favorable cuando existen condiciones de contexto favorables para la participación, incentivos que atraigan el interés de los ciudadanos, un diseño que contenga elementos que evalúen su desempeño y una participación media alta de la ciudadanía o un incremento gradual por cada ejercicio realizado ($X1 * X3 * X4 * X5 = Y$).

Estas dos configuraciones se pueden resumir a tres elementos que se encuentran presentes en los casos que el presupuesto participativo tiene un funcionamiento

positivo, estos son X3, X4 y X5, es decir, el presupuesto participativo como herramienta de vinculación entre gobierno y sociedad parece responder principalmente a los elementos de incentivos, evaluación y participación constante de la ciudadanía, al menos en los casos que decidimos examinar y en la temporalidad seleccionada. Con esto no estamos diciendo que las otras variables no tengan peso alguno o no puedan influir, sin embargo, es más probable que los ejercicios de democracia semidirecta tengan éxito si consideran estas variables, o, por el contrario, si deciden ejecutarse sin darles la importancia necesaria tendrán más probabilidades de fallar. Aunado a esto, es factible que exista una misma correlación entre las mismas variables X3 y X5, en tanto que X3 tiene por objetivo crear herramientas que atraigan el interés de la ciudadanía y por consiguiente afectar en alguna medida X5.

4.4. Consideraciones finales

Desde su surgimiento en Porto Alegre el presupuesto participativo se ha convertido en una práctica común en los gobiernos que quieren dar un impulso mayor al papel que tiene la ciudadanía, sin embargo, en ocasiones al trasladar este tipo de mecanismos se pasan por alto ciertas condiciones que podrían ser provechosas para su diseño y ejecución. El uso del método comparativo como aquí se presenta nos ofrece un primer indicio de cuáles serían esos elementos que tienen que ser priorizados.

Asimismo, el mecanismo de presupuesto participativo es una práctica que se ha ido expandiendo alrededor del mundo con el paso de los años, teniendo resultados diversos, unos más éxitos que otros. El análisis del tema se ha centrado en gran medida en la región latinoamericana y estudios de caso, pero el estudiar otras regiones y poder comparar más de un solo modelo puede permitirnos aprender más sobre la versatilidad de los mecanismos de participación y su desarrollo bajo diferentes contextos. Como ejemplo tenemos los casos asiático y africano que operan en una lógica de arriba hacia abajo (top down) en donde las autoridades u

organismos son los principales promotores, y sin importar que el impulso no sea desde las bases (bottom up) como sucedió en Porto Alegre se consiguen resultados satisfactorios.

Los casos aquí estudiados: Porto Alegre, Montevideo, Ciudad de México, Madrid, Makueni y Seúl, muestran cómo hay diferentes perspectivas para afrontar el tema del involucramiento ciudadano con una misma herramienta, el presupuesto participativo. No obstante, la lectura de datos apunta a la existencia de grados de asociación entre un desarrollo favorable del mecanismo y la inclusión de ciertos aspectos como las condiciones contextuales, marcos legales, incentivos, evaluación y participación de la ciudadanía sin importar el lugar en el que éste sea utilizado.

Para finalizar quisiéramos señalar las principales limitaciones de nuestra investigación, las cuales resumimos en 3 aspectos: 1) la primera de ellas corresponden al número de casos seleccionados, si bien la n de la investigación considera 6 posibilidades, ésta podría ser limitada para la cantidad de formas y prácticas del presupuesto participativo alrededor del mundo; 2) la segunda refiere a la temporalidad de los casos, 5 años cubren un umbral de bajo a medio en las ciudades, pero los ejercicios de cada uno pueden ser cambiantes en los años posteriores; 3) la extrapolación de los casos en términos de presencia o ausencia puede condicionarnos a no ver la gama intermedia de situaciones que se presentan, para una visión más amplia y completa en ejercicios de este tipo se recomienda realizar un análisis fuzzy test y aumentar la cantidad de casos.

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación se ha destacado la importancia de la participación ciudadana, así como los beneficios que puede contraer su aplicación en diversos ámbitos, principalmente los que se puedan asociar a la dinámica gubernamental de las políticas públicas. Asimismo, con base en nuestro objeto de estudio, también señalamos los alcances y límites que enfrentan este tipo herramientas, además de los impactos y consecuencias que traen consigo una mala implementación, pues su finalidad no debe estar centrada solo en su aplicación, sino que ésta debe estar orientada a la solución de problemas públicos.

La participación de los ciudadanos en el ejercicio de gobierno se ha vuelto un referente en el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos democráticos en las últimas décadas, su creciente papel en la creación de políticas o espacios que tienen por objetivo mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos ha contribuido a la creación de diversos mecanismos semidirectos como el presupuesto participativo.

El principal aporte que ofrece la presente investigación sobre el tema se centra en la identificación de elementos y patrones en el sistema de participación que impiden que el presupuesto participativo se consolide como un mecanismo que favorezca las relaciones de la sociedad y el gobierno, con el fin de subsanar las carencias principales que los mismos ciudadanos identifican en su comunidad, sin que estos invadan o sustituyan las funciones y deberes de las administraciones públicas locales.

Analizar al presupuesto participativo de la CMDX desde una lógica de herramienta de política pública nos permitió analizar las relaciones entre lo gubernamental y lo civil a través de componentes administrativos que fungen como intermediarios en la utilización de una fracción de los recursos públicos en la mejora del espacio público local, esto a través de los proyectos creados por los habitantes y transeúntes de la ciudad capital, además de los datos electorales de participación ciudadana que se obtienen con cada consulta ciudadana que acompaña al mecanismo.

A través de esta metodología concluimos que el presupuesto participativo de la Ciudad de México en su etapa 2010-2018 no generó grandes cambios en la vinculación del gobierno y la sociedad debido a problemas en su diseño en tres aspectos: regulación de su funcionamiento, creación de incentivos y evaluación de procesos.

En cuanto al primer elemento, notamos que su funcionamiento normativo tiene una base exclusivamente local, pues no se cuentan con regulaciones de orden nacional para el mecanismo seleccionado. Los marcos jurídicos existentes no aplican directamente al presupuesto participativo, sino que regulan actividades que puedan relacionarse con los planteamientos de los proyectos específicos y la creación de bienes públicos. Asimismo, la atención se centró en el proceso de votación, dejando un vacío en la ejecución de los proyectos ganadores de las jornadas de consulta o al menos no queda claro su proceder.

El introducir formas de participación dentro de un ordenamiento legal constituye un reconocimiento valorativo de la opinión de los ciudadanos, pues tienen la posibilidad de expresarse a través de instancias institucionalizadas como una alternativa de las vías no formales. Sin embargo, si estas carecen de las bases institucionales, reglas y valores que deben sustentar su implementación se corre el riesgo de que los mecanismos participativos sean utilizados con fines instrumentales o políticos por parte de grupos de interés, gobiernos o partidos políticos.

En el caso de las evaluaciones nuestras primeras suposiciones nos indicaban que la falta de elementos de evaluación y seguimiento durante el periodo 2011-2018 en el presupuesto participativo de la Ciudad de México no permitieron identificar y valorar los resultados o el impacto que generaba el mecanismo. Al respecto, con base en lo visto durante el capítulo 2, pudimos comprobar que efectivamente, la falta de elementos evaluativos constantes limitó la capacidad para generar información a los ejecutores del mecanismo, puesto que el único ejercicio de este tipo, realizado en 2016, mostró información de los aciertos y errores tanto en su diseño como en su implementación. Sin embargo, este ejercicio fue el único aplicada durante el primer periodo analizado del mecanismo y el principal referente

para identificar el éxito o fracaso se basó en el número de participantes de las Consultas Ciudadanas sobre Presupuesto Participativo.

Con respecto a los índices de participación en las jornadas de consulta para la selección de los proyectos ganadores del presupuesto participativo podemos concluir que estos no son similares a los de las jornadas de votación de los procesos electorales locales debido a que las motivaciones institucionales no son lo suficientemente atractivas para que los ciudadanos se involucren. Esto lo pudimos constatar tras la revisión de los resultados electorales de las consultas ciudadanas de presupuesto participativo durante diez años, así como el desarrollo de los procesos y etapas que conforman el mecanismo, principalmente en aquellas que requerían de un mayor involucramiento por parte de la ciudadanía.

Es importante señalar que la tendencia de baja participación ciudadana no solo se ve reflejada en el presupuesto participativo, sino en todos los mecanismos de este tipo implementados desde 1993. No obstante, a través de la revisión de encuestas y documentos que recopilan datos sobre las creencias, valores y actitudes de la cultura política de los mexicanos y de los habitantes de la CDMX, también logramos apreciar que los ciudadanos tienen un alto grado de interés en intervenir en más aspectos de la vida pública. De esta manera, el resultado obtenido hasta ahora no constituyen un motivo suficiente para retirarlos, sino por el contrario, identificar las fallas y fortalecer los canales necesarios para retener el ímpetu de las personas interesadas y, a su vez motivar al porcentaje de las personas que no se sienten afines a ella.

En términos sociales la principal crítica que le podemos hacer al presupuesto participativo en sus condiciones actuales es el hecho de que no ha adoptado o incluido procesos que refuercen el sentido de comunidad y compromiso compartido entre los habitantes de las colonias y pueblos que integran la Ciudad de México. El entramado institucional electoral del presupuesto participativo ha carecido de una orientación educativa que promueva una cultura política participativa de largo plazo, puesto que se ha centrado en las dinámicas de corto plazo, es decir, solo en la elección o proceso participativo más cercano, por sí solo, esto no representa un

problema, pero para que los mecanismos participativos funcionen, requieren ir acompañados de otros instrumentos complementarios de los cuales se pueda beneficiar, tal y como se pudo observar en el capítulo comparativo.

Por otra parte, en el marco de las adecuaciones del presupuesto participativo realizadas en la Constitución Política de la CDMX y sobre todo en la Nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, encontramos que las modificaciones hechas se enfocan en solucionar algunas de las deficiencias presentadas en el modelo 2010-2018. Estos cambios podemos caracterizarlos como incrementales, pues en lugar de un proceso lineal en busca de soluciones exhaustivas se centró en presentar acciones susceptibles de variaciones a partir del conocimiento disponible durante los ocho años de ejecución previos.

Siendo conscientes de que las administraciones públicas tienen funciones y limitaciones determinadas, por si sola la elección del camino incremental no constituye una contrariedad, pues éste puede ser un método de aprendizaje en tanto que utilice elementos racionales, datos y evidencias para encontrar soluciones en pequeñas partes, es decir, ser racional dadas sus limitaciones y contexto. Como resultado de la investigación, se puede deducir que en la medida que las deficiencias mostradas sean solventadas, el mecanismo responderá positivamente, o de manera similar a algunas de sus contrapartes internacionales vistas en el capítulo 4.

Finalmente recalamos, que, si bien el presupuesto participativo ha tenido diversas deficiencias durante los años que lleva implementándose en la Ciudad de México, su inclusión en el sistema de participación en la ciudad capital ha abierto la posibilidad para que los ciudadanos den respuesta a ciertas demandas sociales, principalmente las que refieren a su entorno más cercano.

FUENTES CONSULTADAS

Aceves Díaz de León, León; Canto Chac, Manuel; De la Cruz Hernández, Carlos; De la Mora Maurer, Diego; Gómez Tagle, Silvia; Guerrero Chiprés, Salvador; Rubio Acle, Alejandra; Sánchez-Mejorada Fernández, Cristina (2016), *Informe del Comité especializado sobre el registro y evaluación de los proyectos para la consulta del presupuesto participativo*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.

Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar Villanueva, Luis (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann, México.

Aguilar Villanueva, Luis (2012), "Introducción", en Luis Aguilar (coord.) *Política pública, Siglo XXI*, México.

Aldrich, John H. (1993), "Rational Choice and Turnout", en *American Journal of Political Science*, 37.

Allegretti, Giovanni, Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja; (2012) "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting" en *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8: Iss. 2, Article 9.

Arellano Gault, David y Blanco Felipe (2013), *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México.

Barenstein, Jorge (1994), "Gobernabilidad comparada a nivel local, nuevas tendencias y antiguos desafíos" en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 1 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

Bautista Farias, José (2011), "Retos y agenda para la implementación de presupuestos participativos en la Zona Metropolitana de Guadalajara", Presentado en el Foro Presupuestos Participativos: la participación ciudadana en el gasto público, México.

Bazdresch, Miguel, (2001), "Consejo Democrático Municipal: Innovación en Cuquío" en *Enrique Cabrero (Coord.). Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Bey, Marguerite (2007), "Alternancia política y cambios en el escenario político local: el caso de Cuquío" en *Espiral*, vol. XIII, núm. 38, enero-abril, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Blanco, Ismael y Ricard Goma. (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad", en *Gestión y política pública*, núm.12, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Bloj, Cristina (2009), "El "presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias" en *Políticas Sociales*, núm. 151, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

Blais, Andre (2000), *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Bobbio Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, Fondo de cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto (1985), *Liberalismo y democracia*, Fondo de cultura Económica, México.

Bolívar Meza, Rosendo (2006), Las insuficiencias de la democracia, en *Estudios Políticos*, vol. 8, núm. 7, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal.

Boneti, Lindomar (2017), *Políticas públicas por dentro*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Borja, Jordi (2003), *El espacio público, ciudad y ciudadanía*; Electa, Barcelona.

Brady, Henry E., Verba, Sidney and Schlozman, Kay Lehman (1995), "Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation" en *The American Political Science Review*, vol. 89, num. 2.

Briseño, Carlos Alberto (2011), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México.

Budge, Ian, Sarah A. Rhodes y Bert A. Rockman (eds.) (2006), *Direct Democracy*, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, UK.

Buele Nugra, Irene Gisel, & Vidueira Mera, Pablo (2018), *Presupuesto participativo: una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016*, Universitas, 28, Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador.

Bulcourf, Pablo A., y Cardozo, Nelson (2008), "¿Por qué comparar políticas públicas?", en *Política Comparada*, Documento de trabajo #3, Argentina.

Cairney, Paul (2012) "Punctuated Equilibrium", en *Understanding Public Policy*, Theories and Issues, Palgrave Macmillan, UK.

Campbell, Angus; Gerald Gurin y Warren E. Miller (1954). *The Voters Decides*. White Plains, Peterson and Company, New York.

Canto Chac, Manuel (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores, México.

Canto Saénz, Rodolfo (2012), "Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la democracia", en *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, semestre II, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Cardarelli, Graciela y Rosesensfeld, Mónica (1998), *Las participaciones de la pobreza*, Programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Casas Cárdenas, Ernesto y Ávila Sánchez, Rocío (2015), "Los mecanismos para la participación ciudadana en Ciudad de México: Los presupuestos participativos", en

Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones", núm. 8, vol. 2, México.

Cerrillo, Agustín (2005), "La Gobernanza Hoy: Introducción", en *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

Chelimsky, Eleanor (2006), *The purposes of evaluation in a democratic society*, Ian Shaw, The SAGE handbook of evaluation, London.

Chiloba, Ezra (2011), "Participación ciudadana por medio del uso de las nuevas plataformas tecnológicas: La promoción de la rendición de cuentas en los procesos electorales de Kenia", en *Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática*, PNUD, Instituto Electoral y de Participación ciudadana de Jalisco, México.

Collier, David y Levitsky, Steven (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49 (1).

Constantino, Mario (2000), "Participación ciudadana" en *Laura Baca Olamendi (Coord.) Léxico de la política*, Flacso-México, SEP-CONACYT, Fondo de Cultura Económica, México.

Cossío, José Ramón (2002), *Concepciones de la democracia y Justicia Electoral*, Instituto Federal Electoral (IFE), México.

Criado, Henar (2003). "Elección Racional y Comportamiento Electoral: Más allá de la paradoja del voto" en *Zona Abierta*, núm. 102, España.

Cunill, Nuria. (1991), *Participación Ciudadana*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, (CLAD), Caracas, Venezuela.

_____ (1999), "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia.", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 13, CLAD, Caracas.

_____, (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Rodolfo Mariani (coord.), en *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Dahl, Roberto, (2002), *La poliarquía: participación y oposición*, Tecnos, Madrid.

Delfino, Gisela y Zubieta, Elena (2010), “Participación política: Concepto y modalidades”, en *Anuario de Investigaciones*, vol. XVII, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Dias, Nelson (2014), *Hope For Democracy – 25 Years Of Participatory Budgeting Worldwide*, IN LOCO ASSOCIATION and SIGMASENSE, Portugal.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.

Dunn, William N. (2008), *Public policy analysis: an introduction*. Pearson, University of Pittsburgh.

Elder, Charles y Roger W. Cobb (2007), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *Problemas públicos y agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Escamilla Cadena, Alberto (2019), “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados”, en *Espiral* (Guadalajara), vol.26, núm.74, Guadalajara.

Espinosa, Mario (2004), “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, en *Andamios*, núm. 1, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

_____ (2009), “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en *Andamios*, vol. 5, núm.10, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Fernández De Mantilla, Lya, (1999), "Algunas aproximaciones a la participación política", en *Reflexión Política*, vol. 1, núm. 1, marzo, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, Colombia.

Ferejohn, John A., and Fiorina, Morris P. (1974), "The Paradox of Not Voting A Decision Theoretic Analysis" en *American Political Science Review*, num. 68.

Fiorina, Morris P., 2002, "Parties, Participation, and Representation in America: Old Theories Face New Realities" en Ira Katznelson y Helen V. Milner (Ed), *Political Science: State of the Discipline (The Centennial Edition)*, Nueva York.

Foant, Joan (2004), "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías ", en Alicia Zicaardi (Coord.), *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana Luis (2018), "El presupuesto participativo: un balance de sus estudio y evolución en México", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 26, Flacso-México, México.

García Gutiérrez, Mauricio (2014), *El Presupuesto Participativo en la Ciudad: Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social*, Tesina de Maestría, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México.

García Sánchez, Flor María (2014), *El presupuesto participativo de la Ciudad de México ¿Participación ciudadana con resultados?*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

Gattoni, María Soledad (2011). Rendición de cuentas transversal y Presupuestos Participativos en América Latina: Un Análisis Explicativo y Comparado, en *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Goldfrank, Benjamin (2002), *Urban Experiments in Citizen Participation: Deepening Democracy in Latin America*, Tesis Doctoral, Ciencia Política, University of California, Berkeley.

_____, (2006), Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio, en *Revista de Ciencia política*, vol.26, núm. 2, Pontificia, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Goodin, Robert y Klingemann, Hans (1996), "Comportamiento Político, Parte III" en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Ediciones Istmo, Madrid, España.

González, Inés y Garay, Candelaria (1999), "Incidencia en políticas públicas y construcción de ciudadanía", en *II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe*, Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector, Chile.

González Reyes, Rodrigo (2009), "Capital social: una revisión introductoria a sus principales conceptos", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 7, núm. 2. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales y el CINDE, Argentina.

González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (2015), "Ciudadanía ante el espacio público. La difícil y necesaria relación para fortalecer las instituciones", en *CONfines*, año 11, núm. 21, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

Grau, Mireia y Mateos, Araceli (eds.) (2002), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Gupta, Kuhika (2012), *Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process*, *Policy Studies Journal*, vol. 40, no. S1.

Harguindéguy, Jean Baptiste (2015), *Análisis de políticas públicas*, Técnos, México.

Hernández, E. y Velasco, G. (2012), "Nuevas políticas públicas: el presupuesto participativo. El caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara",

en Valdez, A., Borrayo, C. L. y De León, A. (Coords.), *Nueva agenda pública para Jalisco*, Universidad de Guadalajara/Prometeo Ediciones, México.

Hill, Michael y Hupe, Peter (2002), *Implementing Public Policy: Governance In Theory And In Practice*, Sage.

Hisschemöller, Matthijs y Cuppen, Eefje (2017), “Participatory assessment: tools for empowering, learning and legitimating?”, en Jordan, Andrew y Turnpenny, John (Eds), *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*, New Horizons in Public Policy, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

Holston, James y Appadarai, Arjun (1996), “Cities and citizenship”, en *Public Culture*, vol. 8. The University of Chicago, Chicago.

Hong, Sounman (2015), “Citizen Participation in Budgeting: A Trade-Off between Knowledge and Inclusiveness?” en *PAR Public Administration Review*, Yonsei University, South Korea.

Hong, Sounman and Cho, Shine B. (2018) “Citizen participation and the redistribution of public goods in Wiley Public Administration”, en *Wiley Public Administration*, South Korea.

Howlet, Michael (2005), “What is a Policy Instrument? Policy Tool, Policy Mixes, and Policy-Implementations Styles”, en Pearl Eliadis, et al (editors), *Design Government from Instruments to Governance*, McGill-Queen’s, Press, Canada.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2011) “Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal, a participar en la consulta ciudadana para determinar los proyectos a los que las autoridades delegacionales habrán de aplicar en sus demarcaciones territoriales, los recursos presupuestales que la asamblea legislativa del Distrito Federal autorizó como presupuesto participativo en el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011”. en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2012), *Convocatoria para participar en la Consulta Ciudadana que se realizará en noviembre de 2012*, IEDF, Distrito Federal México.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2013), *Convocatoria para la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2014*, IEDF, Distrito Federal, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2014), *Convocatoria para la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2015*, IEDF, Distrito Federal, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2015), *Convocatoria para la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2016*, IEDF, Distrito Federal, México.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2016), *Convocatoria para la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2017*, IEDF, Distrito Federal, México.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2017), *Convocatoria para la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2018*, México, IECM, Ciudad de México, México.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2018), *Convocatoria para la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2019*, IECM, Ciudad de México, México.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2020), *Convocatoria para la consulta ciudadana para el presupuesto participativo 2020 y 2021*, IECM, Ciudad de México, México.

Isunza Ernesto y Gurza Lavallo Adrián (eds.) (2010), *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS/Universidad Veracruzana, México.

Irvin, Renee A. y Stansbury, Jhon (2004), "Citizen participation in decision making: is it worth the effort?", *Public Administration Review*. 64(1).

Jaime, Fernando; Dufour Gustavo; Alessando, Martin y Amaya, Paula (2013), *Introducción al análisis de Políticas Públicas*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina.

John Peter, Smith Graham and Stocker Gerry (2009). "Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour", en *The Political Quarterly*, vol. 80, Issue 3, UK.

Jordan, Andrew y Turnpenny, John (2017), "The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects", en *New Horizons in Public Policy Series*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

Jordan, Grant y J. J. Richardson. (1982), "The British policy style or the logic of negotiation", en J. J. Richardson (Ed.) *Policy styles in western Europe* Allen and Unwin, London.

Kim, Soonhee; Lee, Junesoo and Lee, Jooho (2018), "Citizen participation and public trust in local government: The Republic of Korea case", en *Oecd Journal On Budgeting*, South Korea.

Kyranaki, Konstantinos and Nurvala, Juha-Pekka. (2013), "Bringing Politics to the youth: how to generate interest in electoral politics", en *European View*, num.12.

Kloos, B., Hill, J., Dalton, J. H., Elias, M. J., Wandersman, A. y Thomas, E. (2011). *Community psychology: Linking individuals and communities*, Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.

Landry, Réjean y VARONE, Frédéric (2005), "Choice of policy instruments: confronting the deductive and the interactive approaches", en Eliadis, P.M., Hill M.M., Howlett, M. (Ed.), *Designing government. From instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Ley de Participación ciudadana de la Ciudad de México, última reforma agosto de 2019.

Lindblom, Charles (2007) [1959], "La ciencia de salir del paso", en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Majone, Giandomenico (1976), *Choice among policy Instruments For Pollution Control*, International Institute for Applied Systems Analysis, Austria.

_____ (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.

March, James G. y Olsen Johan P. (1995), *Democratic Governance*, The Free Press, New York.

_____ (1996) [1989], *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, España.

Marquina, María de Lourdes & Alonzo, Myrna (2012), "Organización ciudadana para la gestión de los presupuestos participativos en el Distrito Federal", Presentado en el Tercer Congreso Internacional. Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes restos de nuestro tiempo. 22, 23 y 24 de octubre de 2012, Universidad de Sonora, México.

Marshall, T.H, y Bottomore, Tom (2004), *Ciudadanía y Clase Social*, Editorial Losada, Buenos Aires.

Martínez Assad, Carlos (2004), "La participación ciudadana en el Distrito Federal", en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, COMECOSO, INDESOL, México.

Marván Laborde, Ignacio (2001), "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México.

Méndez de Hoyos, Irma (2010), "Mecanismos de participación de ciudadanía. Regulación de consultas en el Distrito Federal", en *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, núm. 27, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Merino, Mauricio (1997), "La participación ciudadana en la democracia" en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 4, Instituto Federal Electoral, México.

Milbrath, Lester W. (1981), *Political Participation: How and why Do People Get Involved in Politics?*, Rand McNally & Company, Chicago.

Montecinos, Egon (2014), "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay", en *Política y gobierno*, vol. 21, CIDE, México.

Moreno, Alejandro (2004), *El votante mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (2006), "Estabilidad y consistencia ideológica en la opinión pública mexicana", en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 1, abril, México.

Mueller, Dennis C., (1989), *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge.

Niemi, Richard G. (1976), "Costs of Voting and Nonvoting" en *Public Choice*, num. 27: 115.

Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y Cooperación (2020), *Ficha técnica de la República de Kenia*, Oficina de Información diplomática, España.

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*, Entregable para la Secretaría de Gobernación, México.

Osuna, José Luis, Carolina Márquez, Ana Cirera y Carmen Vélez (s/f), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional.

Pagani, María Laura (2016), "Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina", en *Cuadernos de Administración*, vol. 32, núm. 56, Universidad del Valle, Argentina.

Panebianco, Angelo (1989), "La estructura de la Representación", en Leonardo Morlino, *Scienza politica*, Ed. Agnelli, Torino.

_____ (1990), *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, España.

Pasquino, Gianfranco (1981), *Crisis de partidos y gobernabilidad*, Il Mulino, Bologna.

Pineda Nebot, Carmen (2018), "El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras" en *Revista de Gestão e Secretariado*, vol.9 núm. 1, Brasil.

Pérez Liñán, Aníbal (2010), "El método comparativo y el análisis de las configuraciones causales", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 3, University of Pittsburgh.

Pérez-Brito, Carlos, (2004), "Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm.30, Caracas.

Pérez, Pedro, (2000), "La participación de la sociedad civil en gobierno de la ciudad: una mirada político institucional" en *Revista de Ciencias Sociales*, núm.11, Argentina.

Portillo, Álvaro (2004), "Normas y causas institucionales de la participación", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, COMECSO, INDESOL, México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017), *Promoviendo la participación electoral: Guía de buenas prácticas internacionales*, PNUD, Programa de Gobernabilidad Democrática, Chile.

Prud'Homme, Jean François, (1997), "Consulta popular y democracia directa", en *Colección de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 15, primera edición, IFE, México.

Porto De Oliveira, Osmany (2010), *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*, IHEAL/CREDA. Paris

Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común. Lo público en la Teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, México.

Ragin, Charles (2000), *Fuzzy-set social science*, University of Chicago Press, Chicago.

Ramírez García, Gabriel. (2011), "El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos", en Briseño, Carlos. A. (Coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia Congreso del Estado de Jalisco*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México.

Ramírez Kuri, Patricia (2003), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

Ramos-Vidal, Ignacio y Maya-Jariego, Isidro (2014), "Sentido de comunidad, empoderamiento psicológico y participación ciudadana en trabajadores de organizaciones culturales" en *Intervención Psicosocial*, núm. 23, Universidad de Sevilla, España.

Ramos Chávez, Héctor Alejandro (2016), *Construyendo ciudadanía desde la biblioteca pública: el papel de la información para una mejor participación ciudadana en el gobierno abierto*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, México.

_____ (2017), "Información y participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto: las potencialidades de la biblioteca pública", en *Biblios*, núm. 68, Pittsburgh.

Rayner, Steve, (2003), "Democracy in the age of assessment: reflections on the roles of expertise and democracy in public-sector decision making", en *Science and Public Policy*, 30(3), Oxford.

Rendon Corona, Armando (2004), "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo", en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol.1, núm. 4, Universidad Autónoma de Metropolitana, Distrito Federal.

Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz (1978). "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Rennoó, Lúcio y Souza, Aílton (2012), "A Metamorfose Do Orçamento Participativo: Mudança De Governo E Seus Efeitos Em Porto Alegre", en *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, núm. 21, Brasil.

Riker William H., y Ordeshoock, Peter C. (1968), "A Teory of Calculus of Voting" en *American Political Science Review* (67).

Rodríguez Larragoity, Ricardo Alberto y Sáenz López, Karla Annett Cynthia y Arango Morales, Xóchitl A. (2013), *Presupuestos Participativos como herramienta de consolidación democrática*, Presentado en el Décimo Congreso Nacional y Tercer Congreso Internacional del colpamex. 7 y 8 de octubre de 2013, Universidad Autónoma de Chiapas, México.

Rofman, Adriana y Flogia, Carolina (2015), La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90's a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 5, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

Rose, Richard y McAllister, Ian (1986) *Voters Begin to Choose. From Closed-Class to Open Elections in Britain*, Sage Publications, London.

Rosenstone, Steve J., y John Mark Hansen (1993), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, Macmillan, Nueva York.

Sabucedo, José Manuel y Constantino, Arce (1991), Types of political participation: A multidimensional analysis, en *European Journal Political Research* 20 (1).

Salcedo Aquino, Roberto (2011) “Evaluación de políticas públicas” en Roberto Salcedo (coord.), *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI, México.

Saldarriaga Roa, Alberto (2002), *La Arquitectura como Experiencia, Espacio, Cuerpo y Sensibilidad*, Villegas editores, Colombia.

Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid.

Schumpeter, Joseph (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen and Unwin, Londres, 1983.

Secretaría de Gobernación (2007), *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de la creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, SEGOB, México.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público (2018), *Evaluación de Políticas y Programas Públicos*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Evaluación del Desempeño, México.

Sintomer Yves, Röcke Anja y Herzberg Carsten (2016), *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, Rutilage, Londres.

Sintomer Yves, Röcke Anja y Herzberg Carsten (2016), “Participatory Budgeting in Asia and Oceania: Between Autochthonous Development and International Exchanges”, en *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*, Rutilage, Londres.

Stone, Deborah (2002), *Policy Paradox: The art of political decision Making*, W.W. Norton & Company Inc, New York.

Stoker, Gerry (2016), *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Palgrave, Londres.

Subirats, Joan (1995), “Los instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación” en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone Fredrerick (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, España.

Tamayo, Sergio (2010), *Crítica a la ciudadanía*, Siglo XXI/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.

Thaler, Richard H. y Sunstein, Cass (2008), *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Penguin USA.

Thomson, José (2002), “El abstencionismo electoral: Algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral”, en *Cultura Democrática: Abstencionismo y participación*, Memoria del IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, Michoacán, México.

Torres Iguanzo, Marco Antonio (2018), “Presupuesto Participativo: fundamento, condiciones y ruta crítica”, en Matute González, Carlos F; García Guzmán, Maximiliano; Sánchez Jáuregui, Christian M; *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018*. Colección INAP, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

True, James L., Jones, Bryan D., y Baumgartner, Frank (2006), “Punctuated-Equilibrium Theory”, en Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Universidad de California.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), “Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública” en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 21, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

_____ (2001), “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

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", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Valverde Viesca, Karla (2017), "Cinco años de Presupuesto Participativo en el Distrito Federal. Un balance de la participación ciudadana", en Enrique Gutiérrez Márquez, Jesús Arturo Flores López, Carlos Ángel González Martínez (coords.), *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Vargas solano, Néstor y Galván Gómez, Manuel Alejandro (2014), "La participación ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas" en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.

Van Meter, S. Donald y Carl E. Van Horn (2007) [1975]. "El proceso de implementación de políticas, un marco conceptual", en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Verba, Sidney and Nie, Norman H. (1972), *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper and Row, New York.

Verba, Sidney Norman H. Nie y Jae-On Kin (1978), *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, Chicago.

Verba, Sidney; Schlozman Kay Lehman and Brady Henry E. (1995), *Voice and Equality: Civic voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.

Velásquez Gavilanes, Raúl (2009), "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'", en *Revista Desafíos*, Universidad del Rosario, Colombia.

Veneziano, Alicia (2013), "Los presupuestos participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina", en *VII Congreso De La Asociación*

Latinoamericana De Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, 23 al 27 de septiembre.

Vicherat Mattar, Daniela, (2007), “¿Qué tienen en común la identidad, el espacio público y la democracia?” en Olga Segovia (Ed.), *Espacios Públicos y Construcción Social*, Chile, Ediciones SUR.

Wildavsky, Aaron (1987), Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation, *The American Political Science Review*, vol. 81, United States.

Zermeño, Sergio (2004), “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, COMECOSO, INDESOL, México.

Ziccardi, Alicia, y Arazaluz Solano, Socorro (coords.) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ziccardi, Alicia (1998), Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (1999), Los actores de la participación ciudadana, en *Revista del Instituto de Investigaciones Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México.

_____ (2004), “Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, COMECOSO, INDESOL, México.

_____ (2010), Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local, en Manuel Canto Chac (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, siglo XXI editores, México.