



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES

***“EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
COMPARADO: LOS CASOS DE MEDELLÍN, COLOMBIA Y LA CIUDAD DE
MÉXICO, MÉXICO”***

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES

LÍNEA ACADÉMICA: PROCESOS POLÍTICOS

PRESENTA:

MTRO. RENÉ LÓPEZ DE LA TORRE

MATRÍCULA: 2183800368

CORREO ELECTRÓNICO: rldlt1994@hotmail.com

DIRECTOR: DR. DAVID MORALES GONZÁLEZ

JURADO:

PRESIDENTE: DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

SECRETARIO: DR. DAVID MORALES GONZÁLEZ

VOCAL: DR. MIGUEL RODRIGO GONZÁLEZ IBARRA

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, 14 DE FEBRERO DE 2025.

AGRADECIMIENTOS

Tras cuatro años de dedicación exhaustiva, esta investigación no sería posible sin el apoyo económico otorgado por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCyT) y por mi casa de estudios que me ha dado su voto de confianza: la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa y su Posgrado en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos.

De igual forma, esto no sería posible sin el apoyo de mis padres y mi hermano, a quienes les agradezco su apoyo y comprensión en momentos fáciles como complejos. Sin duda, los valores que adquirí de parte de ellos, como son la dedicación, el compromiso y la vocación por el trabajo, son elementos que me permiten entregar este trabajo terminal.

Agradezco también el respaldo y asesoría que dieron a este trabajo al Dr. David Morales González, Dr. Miguel Rodrigo González Ibarra y Dr. Alberto Escamilla Cadena, de quienes recibí en todo momento consejos y recomendaciones para realizar esta indagatoria. Además, deseo agradecer a la Mtra. Luz Elena Hernández Maldonado por su dedicada lectura y comentarios.

De igual forma, quiero dedicar esta investigación a aquellas personas que fueron parte de mi formación profesional. A todas y todos los profesores que me dieron clases desde 2018 en la maestría y, de manera particular, a la Dra. Laura del Alizal Arriaga y a la Dra. María Eugenia Valdés Vega, de quienes siempre obtuve enormes aprendizajes y que llevo siempre en mi mente y corazón.

Finalmente, esto no sería posible sin el apoyo, respaldo y solidaridad de Cecilia, mi compañera de amor, cariño y vida desde 2022. También agradezco todo su apoyo a mis amigas y amigos: Karla Selene, Felipe, Vladimir, Katia, José Luis, Karla Lourdes, Estefanía, Dafne, Nicté-Ha, Alejandro, Edwin, Rafael, Dr. Alejandro Pompilio, Dr. Karina Rebeca... ¡muchas gracias por todo siempre!

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL	6
CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: APROXIMACIONES TEÓRICAS-CONCEPTUALES	19
1.1.- INTRODUCCIÓN	19
1.2.- LA DEMOCRACIA: ESTUDIO CONCEPTUAL Y ENFOQUES ANALÍTICOS	21
1.3.- TIPOLOGÍAS DE LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	34
1.3.1.- <i>Democracia directa</i>	37
1.3.2.- <i>Democracia representativa</i>	43
1.3.3.- <i>Democracia deliberativa</i>	47
1.3.4.- <i>Democracia radical</i>	50
1.3.5.- <i>Democracia participativa</i>	53
1.4.- CIUDADANÍA, PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA CIUDADANA: CONCEPTUALIZACIONES, NEXOS E IMPLICACIONES PROCESALES	57
1.4.1.- <i>Ciudadanía</i>	58
1.4.2.- <i>Participación ciudadana</i>	64
1.4.3.- <i>Incidencia ciudadana</i>	67
1.4.4.- <i>Participación e incidencia ciudadana en el marco de la gobernanza</i>	70
1.5.- LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONCEPTUALIZACIONES Y DISTINCIONES OPERACIONALES	73
1.5.1.- <i>Plebiscito</i>	74
1.5.2.- <i>Referéndum</i>	77
1.5.3.- <i>Iniciativa Popular</i>	80
1.5.4.- <i>Revocación del mandato</i>	83
1.6.- EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CONCEPTUALIZACIONES, CARACTERÍSTICAS, DISEÑOS INSTITUCIONALES Y SU IMPACTO OPERATIVO.....	86
1.6.1.- <i>¿Qué es el presupuesto participativo?: conceptos y características</i>	87
1.6.2.- <i>El diseño institucional del presupuesto participativo: tipos y su impacto en la participación ciudadana</i>	92
1.6.3.- <i>Las condiciones mínimas y sus efectos en el presupuesto participativo</i>	96
1.7.- CONCLUSIÓN	100

CAPÍTULO 2: ASPECTOS CONTEXTUALES Y OPERATIVOS DEL SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LOS CASOS NACIONALES DE COLOMBIA Y MÉXICO 102

2.1.- INTRODUCCIÓN 102

2.2.- PORTO ALEGRE, BRASIL: EL ORIGEN PROCESAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 104

2.3.- LA EXPANSIÓN Y DISPERSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MUNDO:
DIVERSOS ENFOQUES Y OBJETIVOS 115

 2.3.1.- *El presupuesto participativo latinoamericano: tendencias programáticas
 contrapuestas* 120

 2.3.2.- *El estado actual del presupuesto participativo latinoamericano* 137

2.4.- LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN
COLOMBIA Y MÉXICO: LA BÚSQUEDA HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN 139

 2.4.1.- *El origen de la democratización colombiana y mexicana: comparación de la
 perspectiva histórica de la transición democrática* 140

 2.4.2.- *El origen de la participación institucionalizada de la ciudadanía en los asuntos
 públicos: perspectiva programática-institucional comparada* 150

2.5.- TENDENCIAS PROGRAMÁTICAS E INSTITUCIONALES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
EN LOS CASOS MEXICANOS Y COLOMBIANO..... 162

 2.5.1.- *El presupuesto participativo en Colombia y México: sus orígenes como medios
 alternativos de interacción entre ciudadanía y gobiernos locales* 163

 2.5.2.- *Bases institucionales y condiciones previa comparadas del presupuesto
 participativo: similitudes y diferencias entre Colombia y México* 169

2.6.- CONCLUSIONES..... 184

CAPÍTULO 3: EL ORIGEN, DESARROLLO Y ADAPTACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LOS CASOS DE LAS CIUDADES DE MÉXICO, MÉXICO Y MEDELLÍN, COLOMBIA..... 186

3.1.- INTRODUCCIÓN 186

3.2.- EL ORIGEN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LAS CIUDADES DE MÉXICO Y
MEDELLÍN: DEMANDA CIUDADANA Y OPORTUNIDAD POLÍTICA..... 188

 3.2.1.- *La adopción del presupuesto participativo en la Ciudad de México: visiones
 antagónicas en disputa*..... 189

3.2.2.- <i>La adopción del presupuesto participativo en Medellín, Colombia: la innovación democrática</i>	199
3.2.3.- <i>Confluencias y diferencias acerca de la institucionalización del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín</i>	209
3.3.- DISEÑOS INSTITUCIONALES EMBRIONARIOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LAS CIUDADES DE MÉXICO Y MEDELLÍN.....	213
3.3.1.- <i>El diseño consultivo del presupuesto participativo en la Ciudad de México: aplicación y reestructuración “sobre la marcha”</i>	214
3.3.2.- <i>El diseño deliberativo del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín: modelo participativo en constante transformación</i>	221
3.3.3.- <i>Confluencias y diferencias de diseño institucional embrionario del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín</i>	231
3.4.- CAMBIO, AJUSTE Y ADAPTACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LAS CIUDADES DE MÉXICO Y MEDELLÍN: ¿AMPLIACIÓN O CONTROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?.....	235
3.4.1.- <i>El cambio institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: proceso subyacente a la nueva configuración política local</i>	237
3.4.2.- <i>El cambio institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín: dinámicas confluyentes nacionales y locales</i>	252
3.4.3.- <i>Confluencias y diferencias sobre los procesos de rediseño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín</i>	264
3.5.- CONCLUSIONES.....	273
CAPÍTULO 4: EL DESEMPEÑO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: RESULTADOS E INFERENCIAS COMPARADAS ENTRE LAS CIUDADES DE MÉXICO, MÉXICO Y MEDELLÍN, COLOMBIA	275
4.1.- INTRODUCCIÓN	275
4.2.- RESULTADOS DE LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: INSUMOS PARA LA RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL.	277
4.2.1.- <i>La participación global en el presupuesto participativo</i>	278

4.2.2.- Participación disgregada territorial en el presupuesto participativo.....	281
4.2.3.- Participación por grupo poblacional	285
4.2.4.- Votación por temática o rubro.....	290
4.2.5.- El uso de la tecnología.....	295
4.2.6.- Recursos financieros a disposición del presupuesto participativo.....	300
4.2.7.- Participación de organizaciones civiles y comunitarias	307
4.2.8.- Índice de desarrollo social y nexos con el presupuesto participativo en la Ciudad de México.....	310
4.2.9.- Desglose de proyectos presentados, rechazados, comprometidos, concluidos y no concluidos.....	313
4.2.10.- Percepciones de la ciudadanía en torno al presupuesto participativo de la Ciudad de México: la búsqueda de la legitimidad.....	320
4.3.- RESULTADOS DE LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN: LA RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL PARA SU CONSOLIDACIÓN PROGRAMÁTICA.	325
4.3.1.- La participación global en el presupuesto participativo.....	326
4.3.2.- Participación disgregada territorial en el presupuesto participativo.....	329
4.3.3.- Participación por grupo poblacional	334
4.3.4.- Votación por temática o rubro.....	339
4.3.5.- El uso de la tecnología.....	344
4.3.6.- Recursos financieros a disposición del presupuesto participativo.....	348
4.3.7.- Participación de organizaciones civiles y comunitarias	355
4.3.8.- Índice de calidad de vida y nexos con el presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín.....	357
4.3.9.- Desglose de proyectos presentados, rechazados, comprometidos concluidos y no concluidos.....	360
4.3.10. - Percepciones de la ciudadanía en torno al presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín: la búsqueda del retorno de la legitimidad	365
4.4.- LOS RESULTADOS IMPORTAN: CONSIDERACIONES GENERALES COMPARATIVAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	368
4.5.- CONCLUSIÓN	372

CAPÍTULO 5: CAUSAS Y PERSPECTIVAS DEL DESEMPEÑO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LAS CIUDADES DE MÉXICO, MÉXICO Y MEDELLÍN, COLOMBIA	374
5.1.- INTRODUCCIÓN	374
5.2.- EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: CRITERIOS DE ANÁLISIS PARA LA DETERMINACIÓN DE SU CALIDAD PROCESAL Y PROGRAMÁTICA.....	376
5.3.- EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: LA APERTURA LIMITADA	381
5.3.1.- <i>Los insumos: las condiciones previas del presupuesto participativo.....</i>	<i>382</i>
5.3.2.- <i>Los procesos: el tratamiento institucional del presupuesto participativo.....</i>	<i>395</i>
5.3.3.- <i>Los productos del presupuesto participativo: la transformación de las demandas en soluciones</i>	<i>409</i>
5.3.4.- <i>Los resultados e impacto del presupuesto participativo: ¿empoderamiento e incidencia ciudadana o políticamente controlado?</i>	<i>423</i>
5.4.- EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN: LA RESTRICCIÓN PARTICIPATIVA	433
5.4.1.- <i>Los insumos: las condiciones previas del presupuesto participativo.....</i>	<i>434</i>
5.4.2.- <i>Los procesos: el tratamiento institucional del presupuesto participativo.....</i>	<i>447</i>
5.4.3.- <i>Los productos del presupuesto participativo: la transformación de las demandas en soluciones</i>	<i>458</i>
5.4.4.- <i>Los resultados e impacto del presupuesto participativo: ¿empoderamiento e incidencia ciudadana o políticamente controlado?</i>	<i>466</i>
5.5.- COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LOS PORQUÉS DE LA BAJA PARTICIPACIÓN	476
5.6.- CONCLUSIÓN	482
CONCLUSIÓN GENERAL	484
BIBLIOGRAFÍA	498

INTRODUCCIÓN GENERAL

El presupuesto participativo se ha constituido, desde 1989, como un mecanismo de la democracia participativa que permite a la ciudadanía desde lo local incidir en las decisiones públicas mediante su opinión sobre el destino de una parte del presupuesto público escaso en atención a sus demandas y necesidades. Ello tiene un fin último que es mejorar la calidad de vida de las comunidades y la relación entre sociedad y Estado.

Este, al igual que otros mecanismos, tuvo cabida en los países latinoamericanos tras sus procesos de transición a la democracia iniciados desde los años setenta del siglo pasado. Sin embargo, desde hace treinta años han sido utilizados como un paliativo en torno a la calidad de los resultados gubernamentales y la persistencia de problemas nacionales como son, por ejemplo, la desigualdad, la pobreza, la corrupción y la escasa representatividad que tienen los partidos políticos.

Estos mecanismos se insertan dentro de la dinámica de los procesos políticos contemporáneos como esquemas decisionales complementarios a los establecidos por la democracia representativa. De ahí que estos no niegan la existencia del modelo de representación política, sino que pretenden abonar espacios para que la expresión política ciudadanía sea tomada en cuenta.

Derivado de lo anterior, en la región latinoamericana encontramos expresiones de participación ciudadana diversas. Destacan los mecanismos del plebiscito, referéndum, la iniciativa popular, la revocación del mandato y el presupuesto participativo, sin negar la importancia que tienen las asambleas populares o ciudadanas, consejos consultivos o cabildos municipales abiertos.

En el caso del presupuesto participativo, se ha constatado su aplicación en diversas ciudades de los países latinoamericanos y en otras regiones del mundo a partir del éxito político, económico y social del caso técnico embrionario de Porto Alegre de 1989. Empero, la crisis sanitaria por el virus SARS-CoV-2, más conocido como COVID-19, alentó a la suspensión o cancelación de procesos deliberativos.

Como muestra de ello, entre 2019 y 2021 se pasó de una contabilidad cercana entre 11,690 y 11,825 ejercicios rastreables a 4,032 procesos. Ello se explica debido al distanciamiento social y el reordenamiento presupuestal de prioridades de las localidades que no permitieron continuar la dinámica social de toma de decisiones encarnada en el presupuesto participativo.

A pesar de lo anterior, hay ciudades de los países latinoamericanos que se han adaptado a dichas circunstancias y han dado continuidad al proceso deliberativo. Estos casos cuentan con diversos fines, objetivos, metas, metodologías procesales y actores participantes que dependen, a su vez, de la voluntad política de los alcaldes en turno, los recursos disponibles, el capital social existente, el diseño institucional y los contextos políticos, económicos, sociales y culturales predominantes.

De ello se desprende, con base en diseños y metodologías participativas, dos modelos institucionales del presupuesto participativo:

- a) *Modelo deliberativo*: denominado como modelo *intensivo* o *radical*, privilegia la inclusión de la ciudadanía y dirigentes no tradicionales en todas las fases del proceso de discusión del presupuesto municipal a través de la deliberación, diálogo y decisión. El poder del Estado es

compartido con la sociedad en aras de la legitimación del primero y de empoderamiento dentro de la esfera pública del segundo.

- b) *Modelo consultivo*: conocido como *liberal* se observa en la mayor parte de los países latinoamericanos, con excepción de Brasil, y señala el involucramiento de la ciudadanía con carácter informativo y consultivo bajo procedimientos más regulados, más técnicos y recomendados por organismos supranacionales. La ciudadanía no comparte el poder con el Estado, sino que busca recuperar espacios de poder social que este último quitó a la primera¹.

Entre aquellas que han destacado bajo el modelo consultivo, existen dos ciudades que cuentan con una amplia historia de participación ciudadana y que son ejemplos por considerar al momento de realizar indagatorias académicas sobre el tema: la Ciudad de México, México y la Ciudad de Medellín, Colombia.

En torno al primer caso, la Ciudad de México, México, estableció el presupuesto participativo en el año 2010 mediante modificaciones a la entonces Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) para ser ejecutado en sus dieciséis demarcaciones territoriales. Posteriormente, ese diseño se modificó tras la asunción en 2019 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX).

Mientras tanto, en Medellín, Colombia, se institucionaliza el ejercicio mediante el Acuerdo Municipal 043 de 2007 y su posterior reglamentación secundaria de 2009 para ejercerse en sus dieciséis comunas (espacio urbano) y

¹ Carmona, Rodrigo y López Accotto, Alejandro, “Introducción. El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública”, en *El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*, Ediciones UNGS, Buenos Aires, 2018, p. 27.

cinco corregimientos (espacios rurales). Tras diez años de aplicación, se modifican sus bases mediante el Acuerdo Municipal 028 de 2017 y su reglamentación de ese mismo año.

Ahora bien, en el presupuesto participativo de ambas ciudades intervienen una serie de actores sociales e institucionales. Estos últimos son representados en aquellos entes político-administrativos y/o autónomos que conducen las fases procesales de este mecanismo y cuya operación puede generar incentivos o desincentivos para la participación ciudadana.

Esta es la orientación que proporciona la perspectiva neoinstitucional donde, con base en principios y objetivos, el Estado promueve instituciones que “...proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana...”². Con ello, tanto los diseños institucionales que otorgan las modalidades como tipos de participación y las instituciones que se encargan de ejecutar dicho diseño influyen en la acción de la ciudadanía.

Con base en ello, el presupuesto participativo como mecanismo de la democracia participativa, establecido en leyes y reglamentos, depende de los objetivos, principios, metas y reglas expresadas en los diseños institucionales y en el comportamiento de las instituciones políticas que se encargan de llevar a cabo el proceso; la suma de ambos elementos produce determinados resultados que influyen sobre la calidad de la participación ciudadana y de la democracia.

Por todo lo anterior y tomando como referencia los casos prácticos de la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín, la presente investigación considera que a pesar de que ambos procesos establecen principios, objetivos, metas y

² Berger, Peter, “La perspectiva sociológica: El hombre en la sociedad”, en *Introducción a la sociología*, Editorial Limusa, México, 2006, p. 126.

reglas orientadas a la profundización de la democracia en la sociedad y la mejoría de las relaciones entre esta con el Estado mediante su participación, la ciudadanía no ha contado con los suficientes incentivos para participar e incidir a lo largo del presupuesto participativo.

Como muestra de ello es que únicamente en la Ciudad de México han participado el 4.80% promedio histórico del total de ciudadanas y ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores durante la fase clave denominada “Jornada de Emisión de la Opinión”. El caso de la Ciudad de Medellín registra, por su parte, el 4.62% promedio histórico del total de personas habilitadas para participar conforme a los lineamientos y reglas establecidas en asambleas comunitarias o en las “Jornadas de Priorización Participativa”

De ahí que el problema de investigación que se expone en el presente trabajo terminal es que, bajo el amparo de diseños institucionales de corte consultivo, en conjunto con la predominancia de las instituciones político-administrativas y de liderazgos político-sociales en el proceso, se reducen los incentivos para la participación efectiva de la ciudadanía en el presupuesto participativo.

Este problema se inserta, cabe decir, en el marco del estudio de los procesos de participación ciudadana que existen en la región latinoamericana, donde se redimensiona el sentido político del ámbito público y la forma en que la ciudadana puede actuar colaborativamente con las instituciones gubernamentales; de ahí que el presente estudio encuentra justificación como objeto de investigación en las ciencias sociales.

Desde el punto de vista teórico, la investigación propone un análisis de los preceptos y conceptos sobre la democracia participativa y el funcionamiento

del presupuesto participativo a través de sus características y tipologías de análisis, con lo que permite abonar a la discusión dentro de los círculos de estudios para futuras investigaciones que fortalezcan el aparato crítico de nuestro objeto de estudio.

Desde lo metodológico, el marco del neoinstitucionalismo politológico que permite dimensionar el papel de las instituciones y las leyes sobre los procesos políticos y las personas más la consideración de un diseño no experimental en enfoque mixto, de alcance explicativo y comparativo intensivo, permite generar relaciones causales sobre la baja participación ciudadana en los casos de estudio planteados.

En torno a la selección de casos, se encuentran escasas indagatorias sobre la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín desde el punto de vista de que hagan referencia al papel que ejerce la ciudadanía y los órganos de representación comunitaria en relación con las administraciones políticas locales en los procesos de participación ciudadana bajo dos orientaciones: el impacto que tiene el diseño institucional en el comportamiento institucional y ciudadano y, por otro lado, en el estudio de estos que fueron parte de procesos recientes de reingeniería institucional.

Para ello, merece puntualizarlo, se considerará un análisis que considere una temporalidad diacrónica que permite ir de la mano con las relaciones causales a plantear, en comparación de datos y procesos observados como analizados durante varios años. La Ciudad de México abarca el periodo 2020-2022 y la Ciudad de Medellín en el periodo 2018-2020, es decir, los primeros tres años de vigencia que corresponde a un periodo de aprendizaje institucional como de validez de varias autoridades e instancias participantes.

Partiendo de las anteriores consideraciones, el objetivo general de la presente investigación consiste en explicar las causas por las cuales la puesta en marcha de los diseños institucionales del presupuesto participativo de la Ciudad de México y de la Ciudad de Medellín repercuten en los niveles de participación e incidencia ciudadana y determinar si el comportamiento de los actores político-administrativos favorecen a que el mecanismo sea políticamente controlado y, por ende, debilitan el interés de la ciudadanía durante los primeros tres años de vigencia de las reglas emanadas de los procesos de reingeniería institucional de 2017 (Ciudad de Medellín) y 2019 (Ciudad de México).

Para abordar el anterior objetivo general, se establece la siguiente pregunta de investigación: *¿cuáles son las causas por las cuales los diseños institucionales del presupuesto participativo de la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín repercuten en la participación e incidencia ciudadana durante los primeros tres años de vigencia de sus actuales normas y procedimientos?*

Al respecto, se plantea la siguiente hipótesis general: los diseños institucionales del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín afectan los niveles de participación e incidencia ciudadana, debido a que su configuración fortalece las facultades de las autoridades político-administrativas en torno a la metodología, presentación, dictaminación, aceptación y ejecución de proyectos ciudadanos que, aunado a la escasa acción y representatividad social con las que cuentan los órganos comunitarios como contrapeso político decisonal, han dado por resultado que la evolución de este mecanismo tienda a ser políticamente controlado.

A la par de la consecución del objetivo general mediante la pregunta e hipótesis general planteada, se pretenden conseguir los siguientes objetivos

particulares o específicos que van indexados al proceso analítico de cada capitulado de la presente indagatoria:

1. Analizar las perspectivas y corrientes teóricas-conceptuales de los elementos que explican a la democracia participativa y, en específico, del mecanismo de presupuesto participativo, así como su impacto para la participación e incidencia ciudadana.
2. Describir el origen y desarrollo del diseño institucional, así como de las prácticas de participación e incidencia ciudadana a nivel nacional de los casos de estudio planteados en una perspectiva comparada, como elementos influyentes para la instauración del presupuesto participativo a nivel subnacional.
3. Explicar el proceso histórico de instauración y reforma de los diseños institucionales del presupuesto participativo de las Ciudades de México y Medellín, comparando sus configuraciones iniciales y los procesos de reingeniería institucional bajo parámetros comparativos y con base en variables jurídico-procesales.
4. Comparar y analizar los resultados procesales del presupuesto participativo en las Ciudades de México y Medellín, bajo el estudio de diez parámetros cuantitativos, para medir el impacto de la participación ciudadana sobre objetivos y metas planteadas en la ejecución del mecanismo.
5. Explicar las causas de la baja participación ciudadana en el presupuesto participativo de las Ciudades de México y Medellín, bajo una perspectiva comparada, con base en el estudio de variables cualitativas sistémicas de insumos, procesos, productos, resultados e impactos sobre la ciudadana y en la calidad de la democracia local.

Para la consecución de los objetivos trazados para la presente indagatoria, se desarrolla una investigación bajo el enfoque de investigación no experimental, de corte mixto (preponderantemente cualitativo) de alcance explicativo y comparativo intensivo entre dos casos de estudios: la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín.

La estrategia metodológica planteada implica, en primer lugar, el reconocimiento y comprensión de las acciones de los actores participantes en el marco de los diseños institucionales que regulan su acción. Este enfoque explicativo permite establecer relaciones causales sobre las cuales se reconoce la generación de incentivos o desincentivos para la participación ciudadana.

Cabe puntualizar que, en dicho marco, se estableció el método inductivo de análisis al partir de la hipótesis planteada para lograr conclusiones generales, es decir, se parte de una base analítica de los elementos teóricos-conceptuales sobre el desarrollo de definiciones, características, enfoques y preceptos de los elementos que explican al presupuesto participativo.

Mientras tanto, al estudiar dos casos de estudios, se considera una temporalidad de análisis longitudinal-diacrónico. Con ello, este mecanismo se analizó en periodos determinados que, a su vez, corresponden a los procesos de reingeniería institucional que modifican pautas de comportamiento, procedimientos y facultades entre actores; en dicho tenor, se estudian los primeros tres años de aplicación de los diseños institucionales vigentes del presupuesto participativo en la Ciudad de México (2020-2022) y en la Ciudad de Medellín (2018-2020).

El análisis de estos casos, además, parte del fundamento mediante el cual se señala que el estudio intensivo de una sola unidad de observación puede

lograr comprender una clase más amplia de subunidades. Al contar con dos unidades generales de observación, subsisten varias subunidades donde se analizan las variables que componen la hipótesis planteada: dieciséis demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y veintiún demarcaciones (tanto urbanas como rurales) correspondientes a la Ciudad de Medellín.

En torno al uso de técnicas de investigación, estas fueron de carácter mixto, predominantemente cualitativas, sobre la base del estudio crítico de las fuentes primarias y secundarias. El enfoque cuantitativo, por otro lado, giró en torno a la recolección, elaboración y análisis de datos estadísticos sobre la participación ciudadana y elementos analíticos subyacentes al proceso de presupuesto participativo.

Las técnicas de investigación predominantes que se utilizaron a lo largo de la investigación fueron la observación indirecta y la entrevista. En cuanto a la primera, se obtuvo información del presupuesto participativo como objeto de estudio a través de diversas fuentes de orden primario o secundario, es decir, de información obtenida por otros actores.

De manera más específica, la observación indirecta implicó la revisión documental de informes, libros, revistas, leyes de participación ciudadana y de planeación, memorias, etc. realizados por otros actores, ya sean individuos o instituciones, sobre el presupuesto participativo. Cabe también señalar que una fuente primordial fue la serie de solicitudes de acceso a la información pública a través de los portales locales en la materia.

En cuanto a la entrevista, se utilizó una guía de preguntas semiestructurada donde se obtuvo información de funcionarios gubernamentales, funcionarios de organismos autónomos, académicos

especialistas en la materia y de los actores sociales que han tenido que ver en el funcionamiento del presupuesto participativo. Esta se basó en un guion de preguntas base y cuyas respuestas fueron abiertas, permitiendo obtener información bajo una conexión de apertura y respeto con el/la entrevistado/a.

Todo lo anterior, en términos generales, representó el marco estructural metodológico de investigación base que permitió el desarrollo de la siguiente relación entre variables de investigación:

- a) *Variable independiente*: la configuración del diseño institucional del presupuesto participativo fortalece las facultades de las autoridades político-administrativas en torno a la metodología, presentación, dictaminación, aceptación y ejecución de los proyectos ciudadanos.
- b) *Variable interviniente*: escasa acción y representatividad social de los órganos comunitarios.
- c) *Variable dependiente*: afectación de los niveles de participación e incidencia ciudadana, dando por resultado que la evolución de este tienda a ser políticamente controlado.

Para ello, se pretende que en el apartado de las conclusiones se corrobore o se niegue la hipótesis mediante la aplicación de un índice sobre el desempeño de fases sistémicas del diseño institucional (insumos, procesos, productos, resultados e impacto) donde se mide entre 0 y 2 de la siguiente forma:

- *Cero*: elemento procesal de carácter informal o, en su caso, formal cuya operación depende de la voluntad y control político de la administración pública y/o donde la ciudadana no participa ni controla el desenvolvimiento como seguimiento de este. Ello corresponde a una integridad participativa baja.

- *Uno*: elemento procesal que está contemplado en las normas de participación ciudadana y cuenta con un carácter formal, pero que no es respetado por los actores políticos-administrativos participantes y/o donde la ciudadanía sí participa, pero no controla su desenvolvimiento. Este corresponde a una integridad participativa media.
- *Dos*: elemento procesal que está contemplado en las normas y que es respetado por los actores político-administrativos, permitiendo a la ciudadanía participar y controlar el desarrollo fáctico de cada proceso del mecanismo, dando pauta a que la integridad participativa sea alta.

El resultado del índice se establece mediante los siguientes parámetros de evaluación: de 0 a 11 puntos corresponde a una integridad participativa baja, de 12 a 24 puntos una integridad participativa media y de 25 a 36 puntos una integridad participativa alta. Esto corresponde a escenarios catastróficos, reales e ideales para la construcción y consolidación de la democracia participativa.

Por último, el presente estudio se constituye y desarrolla a través de una estructura analítica de cinco capítulos. La lógica constructiva de esto radica en estudiar, desde lo general a lo particular, los procesos de presupuesto participativo de los casos de estudio señalados, dando pauta a un orden establecido del contenido propuesto.

El primer capítulo consiste en analizar los distintos enfoques y corrientes de pensamiento de los elementos teórico-conceptuales que han de explicar el desarrollo de la democracia participativa y el presupuesto participativo. En este, se destacan conceptos, características y tipologías que serán guía fundamental al momento de contrastarse con los casos de estudio señalados.

El segundo capítulo, por otro lado, refleja el estudio del origen y desarrollo de la participación ciudadana y del presupuesto participativo en los casos nacionales colombiano y mexicano que han influido, subyacentemente, para su institucionalización en las ciudades de Medellín y México en un análisis comparado de sus bases institucionales y condiciones previas.

El tercer capítulo, que aborda parte del conjunto de variables de la hipótesis planteada, refiere a la exploración de los orígenes, la aplicación procesal y procesos de reajuste y/o adaptación institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y de Medellín, Colombia, a través del estudio comparado de sus bases normativas e instrumentales.

Mientras tanto, el cuarto capítulo abarca el examen del desempeño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y Medellín, Colombia durante los periodos de su desarrollo aplicativo, bajo una perspectiva cuantitativa y comparada, tomando en consideración los resultados generados por los distintos actores participantes.

Finalmente, en el quinto capítulo de corte cualitativo, se indaga aquellas causales presentes en las fases sistémicas del presupuesto participativo que inciden en la creación o no de incentivos para la participación ciudadana. Ello permite generar el núcleo estructural y central de la evaluación de la hipótesis mediante el índice propuesto anterior.

Todo lo anterior permite reflejar en el apartado de las conclusiones la realización de inferencias y generar posiciones no solo sobre la validez o negación de la hipótesis planteada, sino establecer evaluaciones críticas sobre la calidad del presupuesto participativo como potencial mecanismo incidental para la calidad de vida democracia y material de las personas y comunidades.

CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: APROXIMACIONES TEÓRICAS-CONCEPTUALES

1.1.– Introducción

El surgimiento y evolución de la democracia participativa ha incentivado a repensar a la democracia como forma de gobierno. La existencia de esta, expresada en distintos mecanismos operativos, tiene por objetivo incentivar la participación ciudadana en los asuntos públicos como medio para contrarrestar los distintos déficits que afronta la democracia representativa y la política en general.

Lo anterior ha generado, subsecuentemente, procesos de cambio en el desarrollo institucional de las organizaciones políticas y gubernamentales. Ello implicó crear marcos normativos, diseños institucionales y esquemas operativos que promovieran la participación ciudadana, si bien limitada y regulada, en la toma de decisiones públicas.

En torno a la democracia participativa y el presupuesto participativo, objetos de estudio de la presente investigación, es posible encontrar una amplia gama interdisciplinaria sobre conceptualizaciones, características generales y los posibles impactos de su aplicación para las administraciones políticas locales y la ciudadanía.

No obstante, ante la existencia de distintos enfoques de estudio y conceptualizaciones, muchas de ellas con base en experiencias existentes, entraña que el estudio de la democracia participativa y sus instrumentos no sean ajenos al fenómeno de *estiramiento conceptual* que está presente en las distintas ramas y estudios de las ciencias.

Es por todo lo anterior que el objetivo del presente capítulo consiste en analizar los distintos enfoques y corrientes de pensamiento de los elementos teórico-conceptuales que explican a la democracia participativa y al presupuesto participativo. Este busca responder a la siguiente pregunta guía: *¿De qué manera se ha estudiado el origen, la evolución e impacto de la democracia participativa y el presupuesto participativo?*

El presente capítulo se divide en cinco apartados. La primera hace referencia al estudio de la noción conceptual de la democracia vista desde cuatro enfoques teóricos, complementarios entre sí para el análisis de la vida política; mientras tanto, en el segundo apartado, se examinan los distintos tipos de democracia existentes en la discusión de la teoría política, estableciendo su conexión con la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Mientras tanto, en el tercer apartado se revisa la distinción entre la ciudadanía, participación e incidencia ciudadana y su nexos con el proceso de la gobernanza democrática, observando las formas y esquemas de interacción entre la ciudadanía e instituciones gubernamentales para la toma de decisiones de orden público.

A continuación, en el cuarto apartado se presenta la indagatoria sobre los distintos mecanismos de la democracia participativa que han sido mayormente estudiados y aplicados, en el cual, se desarrolla brevemente en cada uno de estos sus distinciones conceptuales, variantes y esquemas de operación. Finalmente, en el último apartado, se revisan las distintas conceptualizaciones, fines, objetivos, fases operativas, tipologías e impactos del presupuesto participativo, tanto para la ciudadanía como para las administraciones locales gubernamentales.

1.2.- La democracia: estudio conceptual y enfoques analíticos

La noción conceptual del término *democracia*, a lo largo de la historia del análisis político, ha sido estudiado y comprendido de distintas maneras que ha enriquecido el debate teórico en las diversas disciplinas que comprenden a las ciencias sociales. Este hecho, si bien constituye un esfuerzo de estas para generar conocimiento sobre esta forma de gobierno, ha sido ocasión para su uso indiscriminado o inconsistente.

Lo anterior implica reconocer que desarrollar definiciones y términos sobre la democracia que compete al presente apartado es una labor compleja, donde es menester establecer elementos que respondan al quién, qué y el cómo de la toma de decisiones y su contenido, unificando criterios y estableciendo límites para solidificar la base conceptual y, con ello, evitar el fenómeno de *estiramiento conceptual*³ de las ciencias sociales.

Con base en lo anterior, el siguiente cuadro señala los distintos enfoques teóricos-analíticos que se han utilizado, de manera implícita y explícita, para analizar a la democracia. Entre ellas se pueden distinguir y diferenciar en cuanto al rol que otorgan a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, a pesar de que existe una interdependencia entre estas, dando pauta al establecimiento de condiciones necesarias y, en su caso, suficientes para identificar a una forma y régimen político como democrático.

³ Esta cuestión ha sido común en el desarrollo de las ciencias sociales. De acuerdo con Collier y Levitsky, no se ha resuelto de manera efectiva debido al uso de criterios contrapuestos, es decir, la diferenciación analítica para captar las distintas formas de la democracia y su preocupación por la validez conceptual, buscando evitar su uso inapropiado. Cabe señalar que esta dificultad fue abordada por Giovanni Sartori, señalando que la creación de "...conceptualizaciones vagas e indefinidas" han dado origen a conceptos más indefinidos, imprecisos y poco consistentes. Véase más en: Collier, David y Levitsky, Steven, "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa", en *Ágora-Cuaderno de Estudios Políticos*, Núm. 8, Grupo Universitario de Estudios Políticos, Buenos Aires, 1998, pp. 99-122; Sartori, Giovanni, "Malformación de los conceptos en política comparada", en *Cómo hacer ciencia política*, Taurus, México, 2012, pp. 27-80.

Cuadro 1: Enfoques teóricos-conceptuales sobre la democracia

<i>Enfoque</i>	<i>Conceptualización</i>	<i>Rol de la ciudadanía</i>
<i>Constitucional</i>	Se concentra en las leyes que aprueba un régimen en todo lo relativo a la actividad política	Se remite a la forma en que la ciudadanía puede participar, privilegiando sus derechos concebidos en las leyes fundamentales
<i>Sustantivo</i>	Su orientación se centra en la mejora de las condiciones de vida y política que promueve un determinado régimen	Son sujetos de derechos económicos y sociales, concibiendo la participación ciudadana como hecho y valor cotidiano
<i>Procedimental</i>	Se comprende una serie limitada de prácticas gubernamentales, centrándose en las elecciones como eje rector de cambios gubernamentales significativos	Reducido al procedimiento electoral, en procesos competitivos y canales de expresión de intereses
<i>Procesal</i>	Concibe una serie mínima de procesos que deben estar continuamente en marcha para que una situación sea calificada como democrática	Expresa una participación constante de los ciudadanos, en relación con sus gobernantes, de manera cotidiana e institucionalizada

Fuente: Elaboración propia con base en Tilly, Charles, “¿Qué es democracia?”, en *Democracia*, Ediciones Akal, Madrid, 2010, pp. 37-39.

El cuadro anterior señala cuatro grandes conceptualizaciones de distintos enfoques teóricos-analíticos sobre la democracia como término que, aunado a la concepción que se tiene de la ciudadanía en su acción en la vida cotidiana y política, reflejan ideas políticas distintas entre sí, empero con una interdependencia procesal en la graduación de la democracia como forma de gobierno.

La primera de ellas, *la democracia constitucional*, centra su estudio en los modelos de organización política de toma de decisiones y su impacto en el desarrollo político, jurídico e institucional de las naciones. Como tal, los objetivos que persigue consisten en “limitar al poder político y distribuirlo entre

los ciudadanos sobre la base de una garantía efectiva de los derechos fundamentales de los individuos que integran a la colectividad política”⁴ que, a su vez, implica que varios entes detentadores de poder estén en constante y mutuo control.

Su origen se remonta al siglo XIX, especialmente en Estados Unidos, Inglaterra y Francia con la participación del pueblo, como detentador de la soberanía popular en el proceso político de toma de decisiones que son las elecciones mediante los partidos políticos como entes de organización de los electores y de la vigencia, gradual y paulatina, del derecho al sufragio universal⁵.

Como tal, este modelo conceptual de la democracia se basa en la garantía de los derechos de todas las personas bajo los principios constitucionales de pesos y contrapesos entre actores que ejercen poder en toma de decisiones, correspondiendo un nexo con su versión procedimental sobre las reglas en torno a quién y cómo se procesan las decisiones públicas.

De manera más específica, se caracteriza por la concepción democrática de la Constitución como un dispositivo de control que emana del pueblo, a través del establecimiento de facultades y obligaciones a los poderes constituidos, la vigencia insoslayable de derechos o procedimientos universales⁶ y la incorporación de mecanismos de control de orden jurisdiccional.

⁴ Salazar Ugarte, Pedro, “Sobre el concepto de constitución”, en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho – Volumen Tres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 1936.

⁵ Loewenstein, Karl, “Los tipos de gobierno en la democracia constitucional”, en *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p. 90.

⁶ Norberto Bobbio expresa seis elementos característicos de los derechos políticos en la democracia, como son la garantía de todos los ciudadanos a estos, ejercer el voto igualitario y libre con alternativas político-partidarias y la existencia de una regla de mayoría de toma de decisiones sin limitar los derechos de las minorías. Véase

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se reconoce en el ejercicio de sus derechos, como titulares de estos, como contrapeso en los procesos de elección popular y de control social en las actividades que realicen sus representantes populares. No obstante, el punto neurálgico de este modelo reside en la identificación de las formas y procedimientos⁷ para que decisiones gubernamentales reflejen fielmente la voluntad popular.

Al hacer mayor énfasis en torno a *quién* y el *cómo* de los procedimientos de toma de decisiones, persiste una visión abstracta de acción ciudadana dentro del colectivo. En principio se aparta del *que* se decide, con lo cual puede generar contenidos, programas, acciones y políticas que puedan tipificarse de antidemocráticos, vulnerando los principios del Estado de Derecho.

Aunado a lo anterior, dentro del debate teórico, se ha establecido la crítica sobre la cual el ejercicio pleno de los derechos políticos y civiles, plasmados en la ley fundamental, es imposible sin la existencia ni garantía de los derechos de supervivencia. Con base en ello, “...no existe participación en la vida pública sin la garantía de (derechos) mínimos vitales...”⁸ de orden social y económico.

Es por ello por lo que surge un segundo gran enfoque teórico analítico que se le ha denominado por *democracia sustancial* o *sustantivo*, cuya principal característica se centra en los actos y decisiones que generen y garanticen los derechos mínimos de subsistencia en la población, promoviendo condiciones dignas e igualitarias en el desarrollo social y comunitario.

más en: Bobbio, Norberto, “Democracia: las técnicas”, en *Teoría General de la Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pp. 449-510.

⁷ Teóricos como Hans Kelsen (1984), Norberto Bobbio (2009), Ronald Dworkin (1996) y David Held (2001) son algunas de las referencias en torno al enfoque de la democracia constitucional.

⁸ Ferrajoli, Luigi, “Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías”, en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, p. 81.

Los autores que conceptualizan a la democracia desde esta vertiente⁹ coinciden desde la perspectiva, mediante la cual la existencia y práctica de los derechos políticos son posibles si se protegen, previamente, los derechos sociales de la población. Sin ellos, “...las libertades individuales quedan vacías, los derechos fundamentales de libertad se transforman, de hecho, en privilegios para pocos...”¹⁰.

Su origen se debe a los desafíos hacia el modelo de la democracia formal que existen en la actualidad y que han dado, por resultado, una insatisfacción ciudadana sobre las acciones de sus representantes e instituciones gubernamentales. Estos giran en torno a:

- a) la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico.
- b) de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva.
- c) de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado hacer.
- b) de equilibrar orden con no interferencia en la vida privada de los individuos¹¹.

Se caracteriza, en términos generales, por la existencia de un Estado Social de Derecho donde se destacan los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Es por ello por lo que un régimen democrático debe

⁹ Autores como Chantal Mouffe (2015), Jean Jaques Rousseau (1762), Alain Touraine (1998), O'Donnell (1997) y De Sousa Santos (2006) son algunas de las referencias de este modelo.

¹⁰ Bovero, Michelangelo, “Los adjetivos de la democracia”, en *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 50.

¹¹ Przeworski, Adam, “Introducción”, en *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Editorial Siglo XXI Editores, México, 2010, pp. 34-35.

“...abogar por la universalidad y efectividad de los derechos sociales, por el respeto a la autonomía y dignidad de los seres humanos”¹².

No obstante lo anterior, este enfoque al estar orientado “...en la bondad de los resultados antes que por rectitud (eficacia) de los procedimientos”¹³, contempla una visión del bien común de los bienes sociales que alentaría a un *mito* de la democracia completa¹⁴ que, en buena medida, afecta a los principios de libertades de la concepción formalista y deriva en un esquema de democracia totalitaria.

Dicha distorsión tiene por consecuencia que “...se basa en la asunción de una sola y exclusiva verdad (*mito*) que reposa en el entusiasmo de los ciudadanos...presentados como una nueva fe, un nuevo culto que termina por socavar cualquier vestigio de la libertad individual y de autonomía”¹⁵ en aras de la búsqueda del bien popular.

Mientras tanto, el rol de los ciudadanos pasa a un segundo orden, ya que devalúa el principio de la participación en la vida pública de la toma de decisiones frente a otros derechos de carácter económico y social. Aunado a ello, frente a los riesgos que encarna este esquema sobre posibles desviaciones, la participación es limitada por la adopción de una relación de derechos fundamentales sin una correspondiente acción social de deliberación, discusión

¹² Cabrera y Rodríguez, Roberto Antonio, “A brief review of substantive democracy and some of its theories”, en *Academia.edu*, San Francisco, s/f, p. 3. Artículo de investigación disponible para su consulta electrónica en: https://www.academia.edu/31923023/A_brief_review_of_substantive_democracy_and_some_of_its_theories

¹³ Sen, Amartya, “Rationality and social choice”, en *The American Economic Review*, Vol. LXXXV, Núm. 1, American Economic Association, Pittsburgh, 1995, pp. 3-11.

¹⁴ El *mito* que lleva la democracia a ser representada como un valor, implica que la consecución de sus preceptos maximalistas imbrique formas de regímenes de gobierno de carácter totalitario. Véase más en: Esposito, Roberto, “Democracia”, en *Confines de lo político: nueve pensamientos sobre política*. Editorial Trotta, Madrid, 1996, pp. 39-56.

¹⁵ Talmon, Jacob Leib, “Introduction”, en *The Origins of Totalitarian Democracy*, Mercury Books, Londres, 1970, p. 2.

y aprobación que, tradicionalmente, es puesta en marcha por el cuerpo representativo de cualquier nación.

Derivado de lo anterior, para evitar dichas distorsiones se prevé la existencia del esquema que combina los aspectos constitucionales sobre el otorgamiento, regulación y vigilancia de los derechos de las personas. Este se desenvuelve, sustancialmente, al interior de los cuerpos representativos de cada país.

La *democracia procedimental*, también denominada *formal*, se le puede concebir como “...el conjunto de reglas y procedimientos que se emplean en un sistema democrático para recoger la opinión o voluntad ciudadana...”¹⁶, permitiendo conformar a los órganos de representación política, instituciones gubernamentales y, por ende, las políticas públicas como programas de acción políticos y administrativos.

El método que los autores¹⁷ hacen referencia a este esquema radica en el papel de las elecciones libres, plurales y competitivas como eje traductor de las preferencias ciudadanas que renueve, de manera pacífica, la expresión ideológica y partidaria de la población configurada en los órganos de representación política y gubernamental.

Si bien este esquema cuenta con ligaduras con su contraparte constitucional, este toma la base de origen sobre la concepción *del método democrático* que implica el establecimiento de “...un arreglo institucional para arribar a decisiones políticas mediante la cual los individuos adquieren el poder

¹⁶ Mirón Lince, Rosa María, “Democracia Procedimental”, en *Prontuario de la Democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2021, p. 1. Artículo de investigación disponible para su consulta en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/wp-content/uploads/2021/05/Democracia-procedimental.pdf>

¹⁷ Autores como Bobbio (2012), Sartori (1988), Przeworski (1996), Schumpeter (1975), Di Palma (1990) y Linz y Lipset (1990) son algunos de los teóricos que han sido clasificados para la definición de la democracia procedimental.

de decisión mediante la lucha competitiva por sus votos”¹⁸; con ello, es menester señalar que deben existir tres condiciones esenciales para la existencia *mínima* o minimalista de un régimen democrático:

1. Un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.
2. En cuanto a los sujetos que son llamados a tomar las decisiones públicas, un régimen democrático se caracteriza por el otorgamiento de dicho derecho a un número muy elevado de miembros del grupo, es decir, la sociedad misma.
3. Es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra¹⁹.

Este enfoque, como se ha señalado, tiene nexo con el esquema constitucional debido a que establece las reglas y procedimientos en cuanto al *qué* y *cómo* de las decisiones políticas, erigiendo el método electoral en el propicio para alcanzar, mediante las bases previamente señaladas, la institucionalización de la democracia minimalista.

La ciudadanía en esta óptica no solo es poseedora de derechos dentro del cuerpo social, sino que establece mecanismos para el ejercicio de estos “...constituidos por un modelo de reglas, aplicadas y reconocidas igualmente para todos (y por todos), a los que se encuentra ligado todo individuo solo por el hecho de ser miembro de una comunidad”²⁰.

¹⁸ Schumpeter, Joseph, “Otra teoría de la democracia”, en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Folio, Barcelona, 1996, p. 343.

¹⁹ Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, en *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 24-27.

²⁰ Bobes, Velia Cecilia, “Ciudadanía”, en *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 53.

Si bien la serie de mecanismos que puede utilizar la ciudadanía para incidir en la toma de decisiones son variados, como son las elecciones, la transparencia y rendición de cuentas, la conceptualización formalista queda reducida al procedimiento electoral y que, frente a distintos fenómenos de carácter universal²¹, complica el entendimiento sobre la democracia y el papel que ejerce el cuerpo detentor de la soberanía popular.

Aunado a ello, retomando las críticas realizadas por el enfoque sustancial de la democracia, es menester señalar que los elementos componentes del enfoque minimalista representan condiciones *necesarias* más no *suficientes* para la graduación de un régimen político que aspira a la categorización democrática, es decir, cuando trasciende al ideal democrático como valor y hecho en la vida cotidiana del cuerpo social.

Los procesos de elección de los cuerpos deliberativos constitucionales y, subsecuente e indirectamente, de las políticas públicas y programas de acción gubernamental han ido careciendo de importancia para la sociedad frente a la actual crisis de legitimidad que atraviesa a las democracias, debido a los resultados que esta ha generado frente a los problemas de las naciones²².

²¹ Durante la etapa de la posguerra, evolucionaron los derechos ciudadanos que marcó una tensión entre “el individualismo capitalista en la sociedad del predominio del mercado (valores materiales) y los valores democráticos (posmateriales) igualitarios del sistema político democrático sustentado en un rol protagónico del Estado, hoy disminuido y achatado”. Esta tensión alentó a la demanda de crear una variedad de procesos que versaran sobre la participación ciudadana como derecho y valor democrático en las elecciones y en procesos cotidianos en la vida colectiva. Véase más en: Ocampo Banda, Luis E. y Lizárraga Patrón, Adolfo, “Fundación democrática, ciudadanía, y democracia procedimental. Una mirada a Centroamérica”, en *Estudios Latinoamericanos*, Año XIV, Núm. 26-27, Universidad de Nariño, San Juan de Pasto - Nariño, 2010, p. 46.

²² Para Van Reybrouck, los síntomas que caracterizan a esta crisis de legitimidad de las democracias actuales son: cada vez votan menos personas, la fluctuación electoral y los partidos políticos cada vez tienen menos afiliados. En su origen, de acuerdo con Rosanvallon y arraigado en el tipo de democracia representativa (como se verá más adelante), el régimen democrático fue de la mano con la *contra-democracia*, que comprende las incertidumbres, disfunciones y desencantos inherentes a su desarrollo histórico cuyo riesgo, como resultado, generaría expresiones sobre la *antipolítica*, es decir, consignas antisistema con un contenido de carácter antidemocrático. Véase más en: Van Reybrouck, David, *Contra las elecciones*, Editorial Taurus, México, 2017, 236 pp. y Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2007, 320 pp.

El ideal democrático que consistiría en el desarrollo político de elecciones libres, limpias, competitivas, por un lado, y la existencia como vigencia de los derechos de orden económico y social, por otro, requiere de la asunción de un esquema que implique la presencia de procesos de manera cotidiana que, de hecho, logre determinar la calidad de un régimen democrático.

Esta serie de procesos dinámicos, enmarcados dentro del enfoque de la *democracia procesal*, consiste en que la sociedad e instituciones gubernamentales interactúen y logren definir el curso de la toma de decisiones para generar políticas públicas cuyo impacto subyacente sería acrecentar la legitimidad gubernamental y la participación ciudadana en su entorno.

Este esquema, también denominado como *dinámico* o *continuo*, hace énfasis:

“...ante todo la centralidad de una ciudadanía que no delega completamente la soberanía en el acto electoral, sino que permanece alerta y se expresa de un modo virtual o activo cuando el gobierno adopta decisiones significativas, o ante temas emergentes en la cotidianeidad pública...la legitimidad de las decisiones no se deriva del acto de elegir gobernantes, sino que está en juego en forma recurrente...”²³.

Lo anterior significa que, en aras de la aspiración ideal de la democracia, esta debe ser conducida por un proceso constante de participación y vigilancia de la ciudadanía en las decisiones públicas. La ciudadanía ejercería sus libertades políticas, sin menoscabar instituciones representativas ni el marco constitucional del Estado de Derecho, con la finalidad de alcanzar, de manera gradual y paulatina, mejores condiciones económicas y sociales.

²³ Cheresky, Isidoro, “La mutación del régimen político representativo”, en *El nuevo rostro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, pp. 83-84.

Este enfoque continuo de procesos que inciden en la calidad de un régimen democrático tiene su origen en la conceptualización de diversos autores²⁴ que reflejan las constantes mutaciones que llevan al régimen político a un proceso de *democratización* o *desdemocratización*²⁵. Estos cambios son posibles encontrarlos a nivel institucional - como es la aplicación de instrumentos de participación ciudadana - y no institucional – a través de exigencias y demandas expresadas desde la base social.

Como tal, este enfoque implica que el comportamiento de las instituciones y estructuras del Estado va acorde con el sentir de las demandas de la ciudadanía. Para ello, existen seis criterios iniciales que definen a un régimen democrático: a) cargos públicos electos; b) elecciones libres, imparciales y frecuentes; c) libertad de expresión; d) fuentes alternativas de información; e) autonomía de asociales y f) ciudadanía inclusiva²⁶.

No obstante, son otros criterios que determinan el grado de interacción entre estos dos entes y que, subyacentemente, explican la potencialidad que puede ejercer la ciudadanía dentro de la toma de decisiones públicas. Estos pueden encontrarse a nivel procesal, así como la serie de características que deben existir para su óptimo desenvolvimiento.

²⁴ Autores como Dahl (2012), Tilly (2010), Rousseau (1995) y Cheresky (2015), se circunscriben al modelo procesal de la democracia, al establecer que esta se encuentra en la realización de procesos continuos de interacción entre instituciones del Estado y la ciudadanía.

²⁵ El proceso de democratización puede ser comprendido a través de los distintos enfoques expresados por Nohlen (1989), Morlino (1987), O'Donnell y Schmitter (1988), Przeworski (1988) y Dahl (1993), donde la base general hace referencia al cambio de una situación autoritaria a una democrática, como producto de las negociaciones y acuerdos entre actores y que hace valer los derechos y libertades expresadas en los cuerpos normativos. Por el contrario, un proceso de desdemocratización, como lo señala Brown (2016) y Ch. Laval y Dardot (2013), es aquel donde si bien siguen existiendo instituciones, procedimientos y la existencia de libertades y derechos, estas no cuentan con algún grado de efectividad para modificar las condiciones esenciales de las estructuras y relaciones de poder cuyo resultado es la resistencia de diversos sectores de las élites al pacto democrático (Tilly, 2010), el retroceso a la participación ciudadana y el desdén hacia la discrepancia y oposición.

²⁶ Dahl, Robert, “¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?”, en *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus, Buenos Aires, 1999, p. 99.

En lo procesal, estos deben basarse en: a) participación efectiva de todos los miembros; b) igualdad de voto entre los miembros; c) comprensión ilustrada sobre las alternativas a discusión; d) control de agenda sobre el cómo y qué temas deben incorporarse a la misma y e) la inclusión de adultos que gocen los plenos derechos de la calidad de ciudadanía²⁷.

Mientras tanto, como características que deben existir en torno al enfoque procesal de interacción entre el Estado y la ciudadanía son:

- a) *Amplitud*: hace referencia a la profundidad real, con la cual, llegan a alcanzar las demandas ciudadanas, donde los extremos son entre la exclusión y la inclusión general de los segmentos poblacionales.
- b) *Igualdad*: establece cómo los distintos grupos de ciudadanos ven traducidas sus demandas en las prácticas del Estado, cuyos extremos implican la desigualdad e igualdad sobre derechos y deberes.
- c) *Protección*: refiere al grado de protección frente a posibles arbitrariedades del Estado derivado del ejercicio de la libertad de expresión.
- d) *Consulta mutuamente vinculante*: hace mención sobre el nivel en que las demandas ciudadanas son traducidas a compromisos entre el cuerpo social y el Estado, cuyos extremos son los acuerdos dispares y sin fuerza legal-institucional para todos y acuerdos con carácter obligatorio para las instituciones del Estado²⁸.

Los procesos de *democratización* o *desdemocratización*, ligados al enfoque procesal, van de la mano con el desarrollo de los criterios procesales y de las características de interacción entre el Estado y ciudadanía. Ello supone observar el grado con que se otorgan espacios de deliberación y participación al núcleo social y que determinan la legitimidad política institucional.

²⁷ *Ibid.*, pp. 47-48.

²⁸ Tilly, *op. cit.*, pp. 45-46.

Desde la óptica de la participación ciudadana en los asuntos públicos, un proceso de democratización orienta el cambio "...hacia un tipo de política más basada en reglas, más consensual y participativa..."²⁹; lo contrario significa un retroceso, tanto a nivel del diseño institucional y de posibilidades políticas reales de la participación efectiva de la ciudadanía.

En términos generales, los distintos enfoques que se han revisado en el presente apartado difieren sobre la conceptualización que se tiene sobre la democracia, más no son excluyentes entre sí. Empero, las divergencias están concentradas en los siguientes elementos:

- a) *Consenso*: no todos los ciudadanos pueden estar de acuerdo con los objetivos sustantivos de la acción política o en el rol que ejerce el Estado.
- b) *Participación*: no todos los ciudadanos pueden participar activa e igualitariamente en política, aunque debe ser legalmente posible que lo hagan.
- c) *Acceso*: Los gobernantes podrían no sopesar de igual forma las preferencias políticas existentes en la sociedad, aunque la ciudadanía debe contar con la misma oportunidad para expresar sus preferencias e intereses.
- d) *Responsabilidad y rendición de cuentas*: Es posible que los gobernantes no sigan el curso de acción preferido por la ciudadanía en la toma de decisiones y, en última instancia, deben rendir cuentas de sus acciones a través de procesos justos y apegados a lo que marcan las leyes.
- e) *Federalismo*: La división territorial de la autoridad podría no involucrar múltiples niveles y generar autonomía de acción a nivel local y menos aún en las consagradas en un documento constitucional, sin embargo, una cierta dispersión del poder entre unidades territoriales y/o funcionales es característica de la democracia federalista³⁰.

²⁹ Whitehead, Laurence, "Democracia y democratización", en *Democratización: teoría y experiencia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p. 47.

³⁰ Schmitter, Philippe y Lynn Karl, Terry, "What democracy is...and is not", en *Journal of Democracy*, Vol. II, Núm. 3, Johns Hopkins University Press, Washington, 1991, pp. 83-84.

1.3.- Tipologías de la democracia y la participación ciudadana

Tras la anterior revisión y adopción guía del enfoque teórico-conceptual de orden procesal de la democracia, el presente apartado analiza los distintos tipos de la democracia, como régimen político, que han existido a lo largo de la historia del análisis teórico y la concepción de cada uno de ellos sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Lo anterior implica el análisis de cinco formas (o tipos) de la democracia, señalando su origen, características y la concepción que se tiene en cada uno de ellos sobre la participación ciudadana y los mecanismos operativos con los que permiten, con sus diferentes preceptos, su desarrollo y promoción a lo largo del tiempo.

En este sentido, se señala que los distintos tipos de democracia analizados divergen entre sí, fundamentalmente, en cuanto al proceso de toma de decisiones y el impacto que ejerce la ciudadanía en la formulación de las leyes, normas, programas y políticas públicas, tanto a nivel nacional como subnacional.

Como será posible observar empíricamente en el siguiente capítulo, es posible encontrar distintos casos de regímenes democráticos que cuentan con la existencia de más de un tipo de democracia, sustancialmente practicado por las entidades territoriales de cada nación. Por ello, es importante resaltar que los modelos no son necesariamente excluyentes o subyugantes entre sí.

El apartado abona al esclarecimiento conceptual sobre la terminología de cada uno de los modelos. El propósito es reconocer a cada uno en el tiempo y sus particularidades, con el fin de delimitar un marco conceptual y teórico ante

el abundante, pero indiscriminado, uso de estos términos dentro del análisis de las ciencias sociales.

El siguiente cuadro expresa, de manera sintética, los planteamientos de cada tipo de democracia existente a lo largo del análisis histórico-político, en cuanto a la participación de la ciudadanía en la política y en la esfera pública, así como los objetivos que cada uno persigue.

Cuadro 2: Construcción histórica de los modelos de democracia y de la participación ciudadana

Tipo	Época histórica	Tipo de P.C.	Forma Operativa	Objetivo
<i>Directa</i>	S. V a.C. – S. III d.C.	Directa	Asambleas Plebiscito Referéndum	Toma de decisiones directa en los asuntos de la comunidad
<i>Representativa</i>	S. XVIII – Actualidad	Delegación	Elecciones	Toma de decisiones a través de representantes populares
<i>Deliberativa</i>	Década de 1980 – Actualidad	Mixto limitado	Reuniones y acuerdos con autoridades	Toma de decisiones colectiva no vinculantes.
<i>Radical</i>	Década de 1980 – Actualidad	Comunitaria	Reuniones y procesos intracomunitarios	Empoderamiento comunitario para incidir en decisiones del Estado
<i>Participativa</i>	Década de 1970 - Actualidad	Mixto ampliado	Desarrollo de procesos e instrumentos jurídicos, así como reuniones mixtas	Toma de decisiones colectiva y empoderamiento ciudadano regulado y limitado

Fuente: Elaboración propia.

El anterior cuadro señala, en primer lugar, la coexistencia de diversos tipos de democracia en la actualidad. La investigación se centrará en la convivencia existente entre el modelo de representación popular y participativo en las sociedades contemporáneas, expresado en sus distintos esquemas y mecanismos operativos.

Por otro lado, se señalan los tipos de participación del colectivo social existentes en cada modelo. En cada uno de ellos, refleja distintas formas que se entrelazan con los objetivos que persiguen con un fin, en términos generales, en común: que la ciudadanía forme parte de las decisiones que impactan en su vida cotidiana.

El desarrollo de dichos objetivos se da a través de mecanismos que, como se verá más adelante, son propios de una época determinada y que continúan hasta nuestros días. Estos divergen en cuanto a la participación que ejerce la ciudadanía y del grado con el que es tomada en cuenta por parte del Estado para promover dichos modelos.

Para el análisis de dichas características se tomaron en cuenta cinco tipos de democracia: directa, representativa, deliberativa, radical y participativa. Es posible observar que tres de ellos surgen en la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia de la traslación de valores materiales a posmateriales, donde la participación ciudadana fue una demanda preponderante entre la base social.

Sin embargo, las distintas características de lo que se comprendió acerca de la democracia como lo que *debía ser*, alentó a la formación polisémica interdependiente de variantes de esta forma de gobierno que no se pueden explicar cada una de ellas sin la coexistencia, aportación e influencia de las otras clases democráticas.

1.3.1.- Democracia directa

La democracia directa, como primer modelo histórico de la democracia, tiene su base analítica en los preceptos generados por la sociedad griega clásica, la república romana y el pensamiento cristiano de la época imperial romana. Su origen se puede establecer en el siglo V. a.C. en la Ciudad-Estado de Atenas de la época de Pericles³¹.

A diferencia de otras *polis* griegas, en caso ateniense representa el marco común de referencia de la democracia directa debido al esquema de deliberación de miembros ciudadanos expresada en el *Ágora*. La ciudadanía, como se reconocía en aquella época³², se reunía en asamblea para discutir y aprobar asuntos fundamentales de la *polis*.

La forma en que se desarrollaban las decisiones en el *Ágora*, como lo fueron distintos proyectos de ley, decretos y nombramientos, fue a través del:

“...uso de la palabra (que) se concedía a todos los asistentes. Cada ciudadano podía intervenir y expresar su opinión sobre cada uno de los asuntos incluidos en el orden del día, pero solo una vez por cada asunto. Terminada la discusión se procedía a la votación. Las votaciones eran de dos clases: la fórmula general era la de brazos levantados pero, cuando se tratara de asuntos no generales sino que afectaran a un ciudadano concreto, el voto era secreto utilizándose trozos de cerámica...”³³.

³¹ De manera específica, se considera el origen de este modelo tras la batalla de Maratón, donde los atenienses participantes reclaman a Pericles diversas cuotas de poder. Por lo anterior, “...se crea un sistema de gobierno particular, permitiendo a los ciudadanos intervenir de modo directo en la resolución de sus litigios y en la canalización de sus intereses” y, aunado a lo anterior, se pone la justicia con carácter asambleario. Véase más en: Ganza Fernández, Ernesto y Álvarez de Sotomayor, Carlos, “Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos”, en *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pp. 14-15.

³² Los extranjeros, esclavos, las mujeres, los niños y todos aquellos que no contaban con la calidad de ciudadano, no formaban parte del proceso de toma de decisiones, lo que convertía a la democracia ateniense en un modelo de exclusión.

³³ De Cabo Martín, Carlos, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, pp. 105-107.

Para el ejercicio de la democracia directa en la *polis* griega requería y exigía la presencia del *ciudadano total*, es decir, de aquel que “...se entregaba por entero al Estado; le daba su sangre en la guerra; su tiempo en la paz; no tenía libertad de dejar de lado los asuntos públicos para ocuparse en los suyos propios...la democracia solo podía durar a condición de trabajo incesante de todos los ciudadanos”³⁴.

Si a esta indefinición entre lo público y lo privado, se le añade el hecho de que, en la práctica, el participar tenía un carácter *ad honorem* y de que únicamente una minoría era reconocida como ciudadana (los ricos que ejercían el derecho de voto activo y pasivo), el sistema democrático ateniense, basado en el sistema esclavista del trabajo, no sería considerado como *democrático* en los tiempos contemporáneos.

Es menester recordar lo establecido por Platón y Aristóteles con respecto a la democracia. Para el primero, la democracia era considerada como viciada y una perversión frente a otras formas de gobierno, ya que con su advenimiento, el gobierno se hace democrático “...cuando los pobres, consiguiendo la victoria sobre los ricos, degüellan a los unos destierran a los otros y reparten con los quedan...”³⁵.

Mientras tanto, para el segundo era considerada, junto a la monarquía y a la aristocracia, las formas de gobierno que buscaban el bien común. La fórmula expresa, que en buena medida no fue practicada en el modelo ateniense, hace mención de que la democracia puede no caer en la demagogia mientras sean

³⁴ Fustel de Coulanges, Numa Denys, “Ricos y pobres: la democracia sucumbe, los tiranos populares”, en *La Antigua Ciudad: Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, Libro IV: Las revoluciones*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 325.

³⁵ Platón, “Libro VIII”, en *La República*, Editorial Gredos, Madrid, 1988, p. 400.

gobernadas por los mejores y sean respaldadas al interior de las ciudades-estado por los miembros de las clases medias³⁶.

Por lo tanto, ante las condiciones exclusivas de la categoría de ciudadano existentes, el sistema de esclavitud que permitía la participación real y única de aquellos con riqueza y sin reconocimiento sobre la igualdad jurídica entre los miembros de la sociedad, se establece que la democracia ateniense, aplicada en el sentido moderno del concepto, no lo sería como tal.

Tras la muerte de Pericles en 429 a.C. y la derrota ateniense frente a Esparta en los sucesos de la guerra del Peloponeso, la democracia se puso en tela de juicio frente a los vicios que el propio Aristóteles observó sobre la demagogia. No obstante, el proceso ateniense terminó frente a la anarquía y la conquista militar macedonia acontecida en 322 a.C.

A pesar de ello, en Roma se establece la continuidad del modelo de la democracia directa de carácter *sui generis* con base en sus características sociales. El origen del modelo democrático romano se da a la par del surgimiento de la *res publica*, la república, en 509 a.C. de tipo oligárquico “...sustentándose sobre los ricos propietarios de la tierra o patricios, quedando la mayor parte de la población, plebe y proletarios, desposeída de gran parte de los derechos civiles y políticos”³⁷.

Las presiones generadas por la plebe desde el siglo V al III a.C. por la igualdad de derechos hacia la clase aristocrática de los patricios, tuvo por

³⁶ El estilo pragmático de Aristóteles, al no inclinarse por una forma de gobierno determinada, refleja el sentido con el cual la *Politeia* debía de conducirse, muy en consonancia con la teoría ética de este, donde la virtud consiste en un “término medio” que se adapta a las circunstancias. Véase más en: Tejedor, Cesar, “La filosofía en el mundo griego”, en *Historia de la filosofía en su marco cultural*, Editorial SM, Madrid, 1997, p. 79.

³⁷ Ramírez Nárdiz, Alfredo, “Democracia participativa. Estudio histórico y teórico-doctrinal del origen y desarrollo del concepto de la democracia participativa”, en *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*, Universidad de Alicante, Alicante, 2009, p. 24.

consecuencia la concesión política de crear una asamblea de plebeyos donde se elegía a los tribunos de la plebe y resolvían asuntos aplicables, denominados *plebiscita*, a esta clase.

En aquella época, tras dichas concesiones, la sociedad romana se dividía entre aquellos que eran considerados como ciudadanos (patricios y plebeyos) y aquellos que no lo eran como los extranjeros y esclavos. Además de contar con el derecho de acceder a las magistraturas (la base ejecutiva) y la apelación de sentencias de las decisiones de los magistrados, estos podían participar las asambleas populares o comicios como medios de democracia directa referentes.

En cuanto a estas, eran tres las clases de asambleas donde se ejercía la soberanía popular, de acuerdo con la división de clases: a) *curiados*: familias y linajes de carácter religioso; b) *centuriados*: basados en la fortuna y poder militar de los ciudadanos y c) *tributos*: compuestos sobre la base territorial en la época republicana³⁸.

De estas tres asambleas, los comicios tributos eran las asambleas de toda la población que, con base en la adscripción de tribu conferida a cada ciudadano, tiene su origen el *concilium plebis* en la época de la reivindicación de sus derechos. Las disposiciones votadas y aprobadas en dicha asamblea eran obligatorias para la clase plebeya cuyo nombre es conocido como *plebiscita*³⁹, cuyo espíritu procesal se sigue preservando en la actualidad.

En buena medida, si se toma en consideración el procedimiento de toma de decisiones de los comicios *tributos*, donde los asuntos eran presentados,

³⁸ Ramírez Nárdiz, *op. cit.*, p. 25.

³⁹ Daza Martínez, Jesús, *Iniciación al estudio histórico del derecho romano*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 1995, pp. 103-104.

discutidos y aprobados por la mayoría de las tribus representadas, previamente consensadas al interior de cada una de estas, el estilo de la democracia romana era mixto, es decir, de tipo representativo-directo.

Era representativa ya que el núcleo estructural de dichas asambleas eran grupos y no los ciudadanos en lo individual. Aunado a ello, si se considera que el Senado era el eje rector de la política romana y los magistrados como el ámbito ejecutivo de toma de decisiones, estos representaban los distintos grupos de interés de la sociedad romana y que, de hecho, la forma de gobierno adoptada sirvió de inspiración para el modelo anglosajón de la *commonwealth* en distintas partes del orbe.

Mientras tanto, era directo por la existencia de asambleas populares de la clase plebeya cuyos procedimientos y disposiciones tomadas dan origen al mecanismo de democracia participativa del plebiscito, vigente en la actualidad, cuyo significado, subtipos y características son expresadas en los siguientes apartados.

Con respecto a la coincidencia entre los modelos de la democracia directa griega y romana, únicamente es posible señalar que giraba en torno a la tipificación de quienes no cumplían con el carácter de ciudadano: esclavos, extranjeros, mujeres y niños no gozaban de dicha calidad en una sociedad de desiguales.

Los parámetros señalados para el caso ateniense serían tipificables como no democráticos bajo dicha forma de gobierno en la actualidad derivado de los preceptos liberales del siglo XVIII en adelante, aunado al surgimiento de movimientos de diversos grupos sociales en demanda de derechos y protección política como jurídica.

El final de esta experiencia de democracia directa aconteció a la caída de la república en el año 27 a.C.⁴⁰ y el surgimiento del Imperio Romano que trajo, como consecuencia, la disminución de los derechos de la ciudadanía y la pérdida de facultades de las asambleas que eran consideradas con el elemento constituyente de la democracia directa romana.

A pesar de que la democracia fue sustituida por la idea de la república como el gobierno óptimo de la sociedad durante casi dos mil años, frente a otros modelos de régimen instaurados en la época feudalista como renacentista y cuya recuperación se da entre los siglos XVIII y XIX en la etapa de la ilustración, es importante señalar la aportación del pensamiento cristiano para el desarrollo de la actual democracia participativa.

La base sustantiva de la democracia participativa, como se verá más adelante, radica en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos con base en reglas y procedimientos que permitan su incidencia bajo la igualdad de capacidades y derechos que les confiere la norma suprema de las naciones; la tradición del pensamiento cristiano aporta esta última característica que sería esencial en la etapa de la democracia moderna.

Por ahora, los preceptos acerca de la igualdad, no característicos de las sociedades griega y romana, serían esenciales para las ideas liberales del modelo democrático-republicano porque dichas tesis enmarcadas por el cristianismo y el iusnaturalismo “...fundaron el principio de la convivencia ante todo sobre el individuo, sobre la dignidad del individuo...”⁴¹.

⁴⁰ Grondona, Mariano, “La república romana”, en *Historia de la democracia*, documento de trabajo No. 175, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Buenos Aires, 2000, p. 12.

⁴¹ Bobbio, Norberto, “Fundamento y futuro de la democracia”, en *Fundamento y futuro de la democracia*, Editorial Edeval de la Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 1990, p. 30.

1.3.2.- Democracia representativa

A lo largo de los siguientes siglos, confluyeron dos circunstancias que permitieron el retorno de la democracia como forma ideal de gobierno: el surgimiento de la ilustración como el proceso “...de ruptura descristianizadora, secularizadora y desacralizadora presidida por la emancipación de la razón humana”⁴² y la complejidad social y económica de los recién Estados-Nación.

Frente al desprestigio de las formas políticas estamentales de gobierno, se recupera el ideal del republicanismo y de la democracia. Ante la complejidad señalada y la imposibilidad de retomar el modelo directo de la democracia⁴³, las revoluciones estadounidense y francesa de finales del siglo XVIII establecen un modelo de carácter deliberativo e indirecto: la democracia representativa.

La democracia moderna estuvo ligada al precepto del modelo liberal-protector de los derechos de los individuos. El movimiento del liberalismo⁴⁴ justifica la aparición de la democracia como forma de gobierno debido a su “...contribución a la libertad, el desarrollo y el bienestar de cada ciudadano individualmente considerado”⁴⁵.

La conjunción de ambos preceptos dio origen al tipo representativo de la democracia, que es caracterizado como aquel “...sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como

⁴² Mayos, Goncal, “Qué es la ilustración”, en *La Ilustración*, Editorial UOC, Barcelona, 2007, p. 12.

⁴³ Las condiciones de aplicación serían: a) Estado muy pequeño donde se reúna el pueblo; b) sencillez de costumbres; c) igualdad de rangos y fortunas y d) poco o ningún lujo (austeridad). Dicho marco fue establecido por Jean Jacques Rousseau. Véase más en: Bobbio, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁴ El liberalismo es definido como la ideología o la doctrina, mediante la cual “...el Estado tiene funciones y poderes limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social”. Su fundamento teórico-conceptual se aborda desde los postulados de Rousseau (1761), Hume (1753), Montesquieu (1748), Smith (1776), Kant (1798) y Stuart Mill (1859). Véase más sobre el término señalado en: Bobbio, Norberto, “La libertad de los antiguos y de los modernos”, en *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p. 7.

⁴⁵ Del Águila, Rafael, “La democracia”, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, p. 142.

sus representes”⁴⁶. Aunado a ello, se consideró como un modelo ideal para construir un buen gobierno que protegiera los derechos y virtudes de los individuos.

Lo anterior fue caracterizado por Mill al señalar que el gobierno representativo “...invierte de la soberanía a la masa reunida en la comunidad, teniendo cada ciudadano, no solo voz en el ejercicio de poder, sino de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general”⁴⁷; no obstante, existe una óptica diferente con respecto a las potenciales del esquema representativo.

De acuerdo con Keane, el gobierno representativo implicó “...una nueva forma de fomentar la rotación del liderazgo con base en el mérito y en la humildad...era un medio de control pacífico del ejercicio del poder mediante la competencia por el poder...”⁴⁸ donde la ciudadanía, cabe decir, se liberaba del temor que representaban las acciones promovidas por los monarcas y tiranos.

Lo anterior pretende concebir que el esquema representativo de la democracia, constituido por los derechos civiles, la división de poderes, el control de la legalidad, el consentimiento del ejercicio de poder por los gobernados y la representación en el Estado de los intereses de la sociedad sería dado por liderazgos electos por la sociedad e investidos de poder constitucional.

Por consiguiente, la base sustantiva del poder de la representación política democrática residiría en el mandato no imperativo sobre el imperativo

⁴⁶ Duverger, Maurice, “Las instituciones de las democracias liberales”, en *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1996, p. 123.

⁴⁷ Stuart Mill, John, “El ideal de la mejor forma de gobierno, es el gobierno representativo”, en *El gobierno representativo*, versión digitalizada por la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1878, p. 78.

⁴⁸ Keane, John, “Sobre el gobierno representativo”, en *Vida y muerte de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, p. 198.

o censitario, es decir, que los miembros de la representación nacional dentro del cenáculo principal de toma de decisiones “... no están ligados al mandato preciso recibido por sus electores...el verdadero mandante es la nación”⁴⁹.

Sobre estas bases, actualmente, la democracia representativa se caracteriza por cuatro principios sustantivos: a) gobiernan quienes son nombrados por intervalos regulares; b) hay un grado de independencia de quienes toman las decisiones frente al electorado; c) los gobernados pueden expresar sus opiniones y d) hay un proceso de debate en cada decisión pública⁵⁰.

Mientras tanto, en relación con la concepción que se tiene sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos, esta se constriñe a la forma en que la sociedad decide a quienes los representarán en la toma de decisiones. La decisión última sobre los asuntos de Estado está en manos de la representación política, que obedece a los designios nacionales y no al conjunto social donde fueron electos, perdiendo así, su carácter de representación popular.

Al traslado de la soberanía popular a representantes ciudadanos que tomarían decisiones sin una necesaria correspondencia con los pensamientos y sentimientos de sus electores y la complejidad de las sociedades modernas, el rol ciudadano se fue reduciendo al proceso básico de la democracia procedimental: el voto en los procesos de elección de sus autoridades.

A pesar de que en la actualidad se ha contado con diversos mecanismos que alientan a una mayor interlocución entre los representantes y representados, es posible observar una tendencia a la denominada *patología de la*

⁴⁹ Duverger, *op. cit.*, pp. 118-119.

⁵⁰ Manin, Bernard, “Introducción”, en *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2016, p. 17.

representación. Este fenómeno señala que, derivado del grado de autonomía de decisiones de los representantes, es funcional para la democracia, pero a su vez, es generador de tensiones entre gobernantes y gobernados.

El punto máximo de dicho fenómeno se expresa en que "...la mayoría de los representados no se identifica con sus representantes, no se siente representado por aquellos que eligió"⁵¹ lo que degenera en una *patología de la participación ciudadana* donde la ciudadanía adquiere una actitud de impotencia y apatía frente a la política y al voto en las elecciones.

Lo anterior se debe, en parte, a los resultados generados por las políticas públicas y su impacto en el desarrollo económico, político y social de las naciones. En su vertiente política, los partidos políticos y las instituciones políticas "...se encuentran con cada vez más problemas para canalizar las demandas ciudadanas"⁵² cuya punta de lanza se comprende a la luz de la "...inexistencia de una mediación política e institucional que funcione como mecanismo reductor de la distancia entre representantes y representados"⁵³.

Esta crisis de credibilidad sobre la democracia representativa y la política, en general, ha contado con distintas respuestas por todo el mundo. Estas han girado en torno a la actuación de los Estados, donde la transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno determinan la calidad de la democracia de un país y, por otro lado, la ampliación de la participación ciudadana institucionalizada.

⁵¹ Aguiló Bonet, Antoni Jesús, "La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Núm. 35, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010, p. 118.

⁵² Garita Alonso, Miguel Ángel, "Democracia representativa en el Estado Mexicano", en *Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 288.

⁵³ Chávez Solca, Fernando y Dain, Andrés, "Algunas reflexiones sobre la representación política. Una mirada desde el postfundacionalismo", en *Revista CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, Núm. 25, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, 2017, p. 23.

1.3.3.- Democracia deliberativa

Tanto la vertiente deliberativa y radical de la democracia corresponden, bajo los parámetros de la presente indagatoria, a los principios y valores que rigen el diálogo continuo entre representantes y representados. La democracia deliberativa otorga, en primera instancia, los criterios procedimentales de dicho encuentro entre actores participantes.

Cabe mencionar que el sentido deliberativo de la democracia se puede definir como el “ideal político regulativo conforme el cual la legitimidad democrática de las normas, instituciones y medidas políticas depende de la existencia de un proceso intersubjetivo de justificación moral, en el cual los afectados por dicha decisión deliberen públicamente entre sí”⁵⁴.

Lo anterior significa que la confianza y legitimidad sobre las decisiones gubernamentales depende de la existencia de procesos de intercambio de ideas, posiciones y argumentos entre actores cuya finalidad es generar consensos sobre los temas del ámbito público, refrendando las libertades políticas que todo régimen democrático constitucional ampara.

Este proceso de interacción gubernamental-ciudadano introduce la base discursiva o dialéctica como elemento de argumentación, persuasión y convencimiento de rutas críticas en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Para dicho fin, se introducen distintos principios normativos como la inclusión, igualdad, razonabilidad y publicidad⁵⁵ como el ideal regulativo deliberativo.

⁵⁴ Olivares, Nicolás Manuel, “Democracia deliberativa y control de constitucionalidad: en defensa de un diseño multisituado”, en *Revista de Derecho*, Núm. 47, Universidad del Norte, Barranquilla, 2017, p. 169.

⁵⁵ Young, Iris Marion, “Democracy and Justice”, en *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, pp. 21-25.

Surgida como concepción alternativa a la democracia representativa en la década de los años ochenta del siglo XX, el esquema deliberativo encuentra su fundamento teórico en distintas concepciones y corrientes teórico-conceptuales: a) *liberal*, b) *neorepublicana* y c) *crítica*; lo anterior dará pauta a señalar sobre el qué, cómo y quiénes de las decisiones deliberativas.

En su perspectiva liberal, la democracia deliberativa parte de la base del reconocimiento de la existencia de una sociedad libre que se reconoce con la potestad de realizar reclamaciones válidas hacia el Estado. Mediante la cooperación, "...son poseedores del poder moral para formar, revisar y aspirar racionalmente a una concepción del bien..."⁵⁶ como seres racionales y autónomos a fin de involucrar los intereses de todos los miembros del colectivo.

Mientras tanto, la perspectiva neorepublicana hace énfasis empírico sobre la necesidad del intercambio de información, la detección de errores fácticos y lógicos, el control de las emociones y la exclusión de premisas como preferencias irracionales y la reducción de las manipulaciones políticas sobre la agenda política.⁵⁷

Sin embargo, la teoría crítica en contraposición de la teoría liberal y neorepublicana, presenta los elementos normativos que garanticen la eficacia del proceso deliberativo cuyo objetivo es la existencia de redes de interacción y discusión públicas. De ahí que una ciudadanía informada promueva públicos fuertes y capaces de generar influencia con base en "...la garantía surgida de la

⁵⁶ Rawls, John, "Conferencia II: Los poderes de los ciudadanos y su representación", en *Liberalismo Político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 86.

⁵⁷ Martí, José Luis, "La justificación de la democracia deliberativa", en *La república deliberativa: una teoría de la democracia*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 194-195.

coordinación que formula el hablante de que, llegado el caso, hará realidad la pretensión de validez...”⁵⁸ de sus posturas y trasladadas al ámbito público.

En lo general, lo anterior supone que la democracia deliberativa debe ser, en primer lugar, un método de negociación, argumentación y acuerdos donde los *inputs* y *outputs* de un sistema político⁵⁹ estén en consonancia con la voluntad ciudadana, considerándose como legítimas cuando surgen de dicho proceso y sean plenamente aceptadas por los actores participantes.

Mientras tanto, en segundo lugar, el refrendo de los derechos políticos y de la búsqueda de la justicia social como fines de este enfoque implica la necesidad de que todos los actores sean considerados como iguales y en capacidad para participar en el proceso de diálogo, escucha, respeto e intercambio de posturas en torno a las tomas de decisiones en juego.

Por último, bajo el objetivo de que la ciudadanía ejerza influencia efectiva sobre el proceso deliberativo, las preferencias de la colectividad no están estáticas, sino en constantes revisiones y transformaciones⁶⁰. No obstante, este enfoque no establece los medios institucionales donde se desarrollarán estos principios, a pesar de que constituyen los parámetros para el análisis sobre la calidad de la toma de decisiones que, en conjunto con los objetivos que plantea la visión radical, suponen principios y valores sobre lo que debe ser la participación ciudadana en los asuntos públicos.

⁵⁸ Habermas, Jürgen, “Ética del discurso. Notas sobre un programa de fundamentación”, en *Conciencia moral y acción comunicativa*. Ediciones Península, Barcelona, 2000, p. 78.

⁵⁹ Los *inputs* son los insumos que la sociedad aporta al sistema político, bajo el esquema de demandas y apoyos, que son transformadas por la *caja negra* de toma de decisiones para, a su vez, convertirse en productos u *outputs* con carácter de políticas públicas o de decisiones ejecutivas. Aunado a lo anterior, se puede generar un proceso de intercambio o transacción en la conversión de demandas en respuestas, cuya diferenciación consiste entre los beneficios de que produce la generación de demandas (intercambio) entre actores y los efectos que contienen sobre los *inputs* (transacción) de otros sistemas subyacentes al sistema político. Véase más en: Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2012, 192 pp.

⁶⁰ Martí, *op. cit.*, p. 181.

1.3.4.- Democracia radical

A pesar de que, como se ha señalado, los Estados nacionales se han ido transformando para otorgar mayores espacios de participación e incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas, existen planteamientos sobre el carácter restrictivo del esquema institucional con respecto al empoderamiento ciudadano que supone que la generación de estos espacios es insuficiente para lograr el fin último de la justicia social comunitaria.

Derivado de lo anterior, el enfoque radical de la democracia centra su atención en la figura del ciudadano y de la comunidad como cuerpo social. En este tenor, la base sustantiva de la visión radical, como apuesta de la izquierda socialista no comunista⁶¹, refiere a la búsqueda de la socialización del poder y democratizarlo.

A pesar de que representa una crítica a la modernidad, donde el fracaso del modelo democrático liberal "...consiste en la destrucción del vínculo social por la promoción liberal del individuo que solo sabe cómo cuidar su interés propio..."⁶², supone un reconocimiento a los logros en materia de derechos del liberalismo político y de los preceptos del modelo constitucional.

En primera instancia, el enfoque radical se puede comprender como:

"...aquellas propuestas y prácticas que tienen en el ánimo de la cooperación social y la horizontalidad su orientación y asiento para la construcción de vínculos

⁶¹ De acuerdo con Cortina, la democracia radical surge con los postulados de Jürgen Habermas en la que "...los ciudadanos ejercen su autonomía en solidaridad..." con efectos a nivel político y social, sobre la base de la ética discursiva y la teoría de la sociedad. Véase más en: Cortina, Adela, "Ética aplicada y democracia radical", en *El trabajo filosófico hoy en el continente*, Sociedad Interamericana de Filosofía de la Universidad de los Andes, Bogotá, 1994, p. 931.

⁶² Mouffe, Chantal, "Liberalismo norteamericano y su crítica comunitaria", en *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1999, p. 46.

*convivenciales dirigidos, activa y globalmente, a la satisfacción conjunta de necesidades básicas, integrando “desde abajo”, de forma participativa, las esferas económicas, políticas, culturales y medioambientales en las cuales nos vamos moviendo...”*⁶³.

Lo anterior implica que el fortalecimiento de tejido comunitario, mediante la solidaridad y la generación de vínculos de convivencia horizontal entre los miembros de la base social, permite que *desde abajo* se logren los propósitos de justicia social de la democracia sustantiva sin alterar el régimen de libertades propuesto por el liberalismo político.

La visión de generar “... un intento por retener dimensiones de la tradición liberal, al mismo tiempo que promover su democratización en su sentido más profundo”⁶⁴ tiene su origen en los postulados de la tercera escuela de Frankfurt en torno a la reflexión del pensamiento marxista sin ninguna clase de vestigio de pensamiento burgués.

Ejemplo de ello fueron los postulados de Dubiel que señalaban a la desobediencia civil como eje conductor de la radicalización de la democracia, donde además de plantear demandas a las instituciones y sociedad en contra de “...situaciones caracterizadas por el predominio de proyectos elitistas y abusos de poder”⁶⁵, crea espacios para la ciudadanía en pro de una democracia autogobernante.

De igual forma, las posturas presentadas por Mouffe, Habermas y Douglas hablan de la igualdad sustantiva entre los miembros de la sociedad

⁶³ Calle Collado, Ángel, “Aproximaciones a la democracia radical”, en *Democracia Radical. Entre vínculos y utopías*, Editorial Icaria, Barcelona, 2011, p. 22.

⁶⁴ Norval, Aletta, “Radical Democracy”, en *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, Nueva York, 2001, p. 724.

⁶⁵ Mejía Quintana, Oscar y Jiménez, Carolina, “Nuevas teorías de la democracia: de la democracia formal a la democracia radical”, en *Colombia Internacional*, Núm. 62, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006, p. 17.

donde estos son los que han de decidir, "...a la luz de principios controvertibles, las normas que han de regular nuestra convivencia..."⁶⁶ y, con ello, entender que la democracia es "...una norma crítica contra la cual pueden medirse todas las instituciones"⁶⁷, librándose de toda opresión e injusticias.

Dicha igualación supone abandonar toda clase de individualismos y fomentar un *nosotros* colectivo en el ámbito público. A pesar de que en dicho proceso el conflicto se vuelve inherente, se toma la bandera de la justicia como fin que impulse la negociación y acuerdos entre pares para el desarrollo colectivo.

Sin embargo, la democracia radical encuentra límites en su operacionalización como proyecto o enfoque alternativo de un régimen democrático porque sus propuestas, "...con demasiada frecuencia, parecen acosadas por una confusa utopía que no logra confrontar los límites de la complejidad, tamaño y escala de las sociedades industriales avanzadas"⁶⁸.

Aunado a ello, supone un proceso de larga data que debe ser adaptable a las exigencias de un mundo complejo e interdependiente para recobrar la figura del *ciudadano total* griego, focalizado a un ser informado, solidario y tolerante, con pleno compromiso cívico. Por ello, la presente indagatoria asume esta visión como eje objetivo que requiere de un medio operativo instituido sobre la base deliberativa, encontrado en el enfoque participativo del siguiente subapartado.

⁶⁶ Habermas, Jürgen, "Teoría y política", en *La necesidad de revisión de la izquierda*. Editorial Tecnos, Madrid, 1991, p. 126.

⁶⁷ Douglas Lummis, C., "Democracia radical", en *Democracia radical*, Siglo XXI Editores, México, 2002, p. 35.

⁶⁸ Warren, Mark, "What should we expect form more democracy?", en *Political Theory*, Vol. XXIV, Núm. 2, Sage Publications Inc., Londres, 1996, p. 242.

1.3.5.- Democracia participativa

El quinto y último tipo de la democracia existente, que es la base de la presente investigación, conjuga los valores de la democracia deliberativa y objetivos de su contraparte radical, sin negar la importancia y validez de la visión representativa. Esta tiene su fundamento en otorgar, por la vía institucionalizada, mayor participación e incidencia ciudadana en toma de decisiones públicas.

A la democracia participativa se le conceptualiza, en lo general, de la siguiente manera: “... consiste en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos – referendos, iniciativas populares, etc.- cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad...”⁶⁹.

Como señala la anterior definición, los principios deliberativos del diálogo, debate, conflicto y consenso cuyo fin sea, a través de políticas con alto grado de legitimidad, generar mayores índices de justicia social son materializados en instrumentos operativos impulsados *desde arriba*, *desde abajo* o por mandato constitucional como se observa en el cuarto apartado del presente capítulo.

Este enfoque tiene su origen ético en el pensamiento cristiano de la época imperial romana⁷⁰. Bajo la perspectiva de buscar el bien común, la justicia social

⁶⁹ Ramírez Nárdiz, *op. Cit.*, p. 97.

⁷⁰ En lo relativo a la participación directa de la ciudadanía, tanto para la elección de cargos como su incidencia en los asuntos públicos, se constata su presencia en el libro de los Hechos de los Apóstoles, capítulo 6, mediante el respeto a la igualdad de todo individuo sin distinción de condición social, como lo señala los libros de los Efesios, capítulo 6 y Timoteo, capítulo 6. Véase más en: V.V.A.A., *Biblia Latinoamericana*, Editorial San Pablo, México, 2010, 2016 pp.

e igualdad entre los miembros en la comunidad, tuvo su influencia en el pensamiento liberal referente al respecto irrestricto a los derechos y dignidad de los seres humanos.

No obstante, el referente sistemático de origen del enfoque participativo surge durante la década de los años setenta del siglo XX debido a la influencia ejercida por los *Núcleos de Intervención Participativa* y el traspaso de los valores materiales a posmateriales, fenómeno subyacente característico del declive del modelo económico y social desarrollista del Estado de Bienestar.

En cuanto al primero, estos surgen en Alemania en 1972 con el objetivo de crear grupos de personas “...al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizadores responsables”⁷¹, logrando consensos mediante el debate e intercambio de ideas para una toma de decisiones legítima sin carácter vinculante.

Este proceso cabe mencionar, se desarrolla en medio de la época de transición de valores e intereses de orden material a otros de tipo posmaterial, es decir, de aquellas preferencias orientadas a la seguridad e integridad individual y el crecimiento económico hacia aquellas que buscaban mayores garantías a las libertades individuales, el respeto al medio ambiente, la participación de la sociedad en los asuntos públicos y la construcción de una sociedad más justa e igualitaria⁷².

⁷¹ Dienel, Peter y Harms, Hans, “El modelo NIP”, en *Repensar la democracia: los Núcleos de Intervención Participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, p. 83.

⁷² Inglehart, Ronald, “El surgimiento de los valores posmaterialistas”, en *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991, pp. 69-70.

Dicho traspaso de valores, de igual forma, correspondió a un cambio de modelo político, económico y social. En dicho momento, ante el declive del Estado desarrollista de bienestar, surge la alternativa que pugna por una menor intervención del Estado en la vida de los individuos y mayores libertades económicas y políticas: el modelo neoliberal⁷³.

A pesar de que la conjunción de distintos factores dio pauta para “...liberar un enorme conjunto de fuerzas populares, sociales y políticas que habían estado, de hecho, suprimidas...”⁷⁴ por los regímenes de corte dictatorial, dando paso a la transición generalizada hacia la democracia, sus resultados han sido objeto de críticas y que se han expresado en el subapartado del enfoque representativo.

Es por lo anterior que surgen visiones contrapuestas sobre lo que la democracia participativa supone que debe ser. Al revitalizar la democracia, en primera instancia, la orientación participativa busca generar “...el autogobierno de los ciudadanos más que el gobierno representativo en nombre de los ciudadanos...”⁷⁵, mediante la práctica cotidiana de valores democráticos en distintos procesos cotidianos de participación ciudadana.

No obstante, existen otras orientaciones donde establecen las condiciones mínimas para el desarrollo democrático participativo. En ellas, las garantías para la libre expresión, asociación y discusión sobre el ejercicio público y su

⁷³ El neoliberalismo puede conceptualizarse como “...una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por los derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional adecuado para el desarrollo de estas prácticas...”. Véase más en: Harvey, David, “Introducción”, en *Breve Historia del Neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2007, p. 6.

⁷⁴ Huntington, Samuel, “¿Qué?”, en *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Editorial Paidós, México, 1994, p. 18.

⁷⁵ Barber, Benjamin, “A conceptual frame: politics in the participatory mode”, en *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, The Regents of the University of California, Berkeley, 1984, p. 149.

posterior vigilancia a través de la transparencia y rendición de cuentas representan los elementos característicos de empoderamiento ciudadano en las decisiones de orden público⁷⁶.

Mientras tanto, existe una tercera vertiente que establece el ámbito de sus consecuencias políticas. Si bien puede alentar al empoderamiento ciudadano y al control de las acciones de gobierno, una visión extrema sugiere que su resultado es la proliferación del modelo populista democrático⁷⁷ con efectos antisistémicos contrarios a la visión complementaria general al régimen representativo.

En lo general, se establece que la democracia participativa retoma el papel de los individuos como actores sociales que inciden el ámbito público mediante instrumentos institucionales; no obstante, presenta dificultades teórico-conceptuales al comprender las distintas variantes individuales y organizacionales de los actores participantes⁷⁸.

A pesar de ello, es el esquema que orienta el enfoque de la presente indagatoria al preservar y profundizar los derechos de las personas mediante su participación, con determinados principios y valores, en el ámbito público, por la vía de instrumentos que son regulados jurídicamente. Estos elementos se profundizarán en los próximos dos apartados del presente capítulo.

⁷⁶ Su estructura está basada en modelos deliberativos-directos, creando estructuras sociales e institucionales que permitan el respeto, garantía y ejercicio de los derechos fundamentales y sus canales conducentes. Véase más en: Cohen, Joshua y Sabel, Charles, “Directly-Deliberative Polyarchy”, en *European Law Journal*, Vol. III, Núm. 4, Blackwell Publishers, Oxford, 1997, p. 320.

⁷⁷ Sustancialmente concebido por la coincidencia que existe sobre la necesidad de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. No obstante, con diferencias contextuales y estructurales, la democracia participativa no pretende la consecución de los objetivos y metas del populismo original, cuya base sustancial puede encontrarse, para mayor referencia, en: Badie, Bernard y Hermet, Guy, “Las dinámicas huérfanas”, en *Política Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 181-216.

⁷⁸ Como lo son los intereses, capacidades, estatus socioeconómico, residencia, identificación étnica y religiosa, edad, educación y personalidad. Véase más al respecto en: Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*, Editorial Gernika, México, 1987, 197 pp.

1.4.- Ciudadanía, participación e incidencia ciudadana: conceptualizaciones, nexos e implicaciones procesales

Tras la definición de la democracia participativa como eje rector de la interacción entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, con base en distintos valores y principios, así como su expresión material en variados instrumentos operativos, es menester analizar las distintas vertientes y el impacto que tiene la acción ciudadana en los asuntos públicos.

De manera muy particular, es importante señalar que la literatura académica hace referencia a los términos de la ciudadanía, participación ciudadana e incidencia ciudadana sin distinción alguna. Esto se debe a que estos, en lo general, señalan que la sociedad *forma parte de* un proceso de decisiones que impactan al colectivo social.

De ahí que, además de señalar sus conceptualizaciones y tipos existentes, el presente apartado ejerce una función de esclarecimiento terminológico frente al fenómeno de *estiramiento conceptual*, previamente descrito en el primer apartado del presente capítulo. Al realizar dicho ejercicio, se pretende esclarecer dichos términos en el marco de las relaciones sociedad-Estado.

En este sentido, el desarrollo del presente apartado se realizará bajo el análisis de tres subapartados: el primer de ellos hará referencia a las definiciones y tipos ciudadanía como de la participación ciudadana; subsecuentemente, en un segundo momento, se observará las implicaciones de la incidencia ciudadana. En su conjunto, en un tercer y final subapartado, se analizarán dichos elementos en torno a la gobernanza como base de las relaciones consensuales entre el cuerpo social e instituciones gubernamentales.

1.4.1.- Ciudadanía

Como una identidad de tipo sociopolítico, la conceptualización sobre la ciudadanía ha sido una labor compleja porque las formas de organización social, de Estado y régimen político han cambiado con el paso del tiempo. Ello ha suscitado que existan confusiones en su orientación conceptual y normativo que ha dado lugar una polisemia interpretativa⁷⁹.

Ejemplo de ello ha sido la construcción de modelos históricos sobre el rol de los seres humanos como ejes estructurales de la construcción de la sociedad y de la política. El siguiente cuadro da muestra de la evolución conceptual e histórica de estos procesos de construcción de la ciudadanía en distintos sistemas y formas de gobierno.

Cuadro 3: Distinciones históricas de la identidad de la ciudadanía

<i>Sistema</i>	<i>Tierra</i>	<i>Individuo</i>	<i>Concepto</i>
<i>Feudal</i>	Base de la relación	Vínculos recíprocos	N/A
<i>Monárquico</i>	N/A	Lealtad	N/A
<i>Tiránico</i>	N/A	Centro del sistema	Religioso/ ideología
<i>Nación</i>	Territorio de la nación	N/A	Idealización
<i>Ciudadanía</i>	N/A	N/A	estados/ derechos y obligaciones

Nota: N/A: No aplica

Fuente: Heater, Derek, “Introducción”, en *Ciudadanía: una breve historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, p. 14.

⁷⁹ Álvarez Enríquez, Lucía, “Introducción. ¿Por qué la ciudadanía hoy?”, en *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, p. 12.

Como es posible observar en el anterior cuadro, a lo largo de la historia política de las sociedades subsistieron cinco sistemas que conciben un modelo específico de ciudadanía. Los primeros tres corresponden a elementos que, con base en las posiciones de orden democrático, la ciudadanía no era garante de derechos y libertades.

El sistema feudalista, al igual que el modelo monárquico y tiránico, tenía una relación de poderes de orden vertical y jerárquico. La base social de dicho modelo se centraba en la relación entre siervos, vasallos y señores mediante vínculos recíprocos de subordinación política ante la protección de las clases que estaban en la pirámide social.

Mientras tanto, el sistema monárquico se distingue por la ampliación y profundización de la subordinación política de los individuos mediante la lealtad hacia el único detentador del poder político que eran los monarcas. Dicha obediencia pasiva de la ciudadanía se gesta en el marco del surgimiento de los primeros Estados-Nación, en contraposición a la relación micro espacial de las ciudades.

El modelo tiránico conceptual sobre la ciudadanía, donde es posible enmarcar los gobiernos autoritarios y totalitarios de la era moderna y contemporánea, los individuos son mayormente subyugados ante la personificación del poder que está presente en el esquema monárquico. La ciudadanía, entonces, era concebida bajo esquemas ideológicos de amor y admiración a los líderes como gesto de apoyo y legitimación.

En su conjunto, estas tres ópticas históricas relegaron el papel de la ciudadanía como únicamente ejes estructurales de la dinámica de las relaciones de producción o, en su sentido político, como base de apoyo hacia los distintos

regímenes de la época. Se puede decir, entonces, que desde la concepción de un sistema de nación, en el marco de las revoluciones liberales-burguesas, se habla de la idealización y exigencia de libertades y derechos.

Esta exigencia continua lleva a pensar a otros modelos conceptuales sobre el rol detentador de la ciudadanía como sujeto y actor dentro del Estado. Estos se profundizan a lo largo del siglo XX entre la disputa por un Estado social democrático de derecho y un Estado mínimo con derechos sociales más acotados en marco de la globalización.

Ello significa un debate en torno a aquellas concepciones que suponen equilibrios entre los principios de la libertad e igualdad⁸⁰ que conlleven el paso hacia los derechos económicos, sociales y culturales para una apuesta de ciudadanía incluyente y aquellas donde el ejercicio ciudadano se limitaba a la participación electoral y las autoridades gubernamentales atendieran demandas, operativa y funcionalmente, con la finalidad de asegurar la capacidad operacional de las elites.

En lo general, es posible señalar que el mismo concepto de ciudadanía es uno que está "...abierto, sometido a frecuente definición y redefinición, lo cual es consonante con la concepción de la ciudadanía como una práctica interpretativa..."⁸¹, es decir, que está sujeto a un tiempo y circunstancias que le dan una visión particular.

En aquellas conceptualizaciones que trazan una visión sobre la actividad de esta en los procesos políticos que trascienden al ámbito jurídico, se

⁸⁰ *Ibid*, p. 59.

⁸¹ Cubides C., Humberto J., "El problema de la ciudadanía: una aproximación desde el campo de la comunicación – educación", en *Revista Nómadas*, Núm. 9, Dirección de Investigación y Transferencia del Conocimiento, Bogotá, 1998, p. 41.

encuentran aquellas donde la ciudadanía es “un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica...”⁸², sin una visión unívoca de cuáles deben ser estos, ya que evoca aspiraciones e ideales particulares de una sociedad.

De igual forma, si bien con esto se señala una trayectoria histórica de adquisición de derechos, no se señala lo referente a la apropiación y su ejercicio cotidiano. De ahí que una visión complementaria sería aquella donde “... debe ser el derecho de participar plenamente en la sociedad...(es) la búsqueda de las condiciones bajo las cuales los individuos pudieran sentirse igualmente valorados y disfrutar de la igualdad de oportunidades”⁸³.

De lo anterior supone una visión de la ciudadanía donde no solo se establece una determinada categoría en sociedad, conforme a lo que marcan las normas, sino que sobre este descansan una serie de prerrogativas cuya vigencia reside en su ejercicio en el ámbito público. Con una orientación hacia el bien común, este se traduce en un medio colectivo hacia la agencia decisional.

Para ello, podemos contemplar diversos tipos conceptuales de ciudadanía, en cuanto a sus dimensiones características:

1. Desde el ámbito civil: se refiere a los derechos obtenidos por la ciudadanía que inciden en la categoría de la igualdad democrática.
2. Desde el ámbito legal: menciona la potestad jurídica que cuenta el Estado para otorgar dicha posición a los individuos de una colectividad.

⁸² Humphrey Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, en *REIS – Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 79, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1997, p. 312.

⁸³ Held, David, “Ciudadanía y autonomía”, en *Revista Ágora: papeles de filosofía*, Núm. 7, Universidad de Santiago Compostela, La Coruña, 1997, p. 61.

3. Desde el ámbito político: es la participación libre y autónoma de la ciudadanía en los asuntos públicos y que el propio Estado se encarga de regularla, bajo una orientación democrática.
4. Desde el ámbito social: son aquellas referencias sobre los derechos básicos o mínimos de subsistencia para una vida civil acorde a lo que exige y demanda la sociedad.

Estos tipos conceptuales, no obstante, representan una visión restrictiva frente a los nuevos enfoques sobre la ciudadanía. Estas nuevas tendencias se circunscriben en el marco de la globalización y hacia una orientación donde aquellos individuos que gozan de dicha condición sean actores en comunidad, basados en los principios democráticos como la pluralidad y la diversidad.

Estos son los enfoques de ciudadanía multilateral, posnacional, cosmopolita y multicultural, aunado a aquellas referentes al género y a la atención de sectores poblacionales como es la juventud⁸⁴. Si bien el punto total de estudio es la ciudadanía, desde la visión de participación en la sociedad, es menester señalar estas tendencias y su influencia en la toma de decisiones públicas.

De ahí que, si tomamos en consideración la perspectiva del ejercicio colectivo hacia el bien común mediante la participación en lo político por parte de la ciudadanía en el espacio público, se sustenta la acción social y la

⁸⁴ Algunos de elementos que explican estos nuevos enfoques son los movimientos migratorios y el establecimiento de actividades de intercambio cultural, donde las fronteras nacionales se vuelven más difusas, así como el marco de la vigencia y preponderancia de los derechos humanos de las personas de alcance universal. Mientras tanto, ello se complementa con la exigencia de un tratamiento diferenciado a minorías culturales, étnicas y/o de orientación sexual en aras de reducir la brecha de desigualdad entre miembros de la sociedad, incluyendo a aquellos sectores poblacionales de mujeres y jóvenes para favorecer su participación y reconocer en ellos dinámicas propias de interacción sociales, valores, identidades y modos de actuar. Véase más en: Giraldo-Zuluaga, Gloria Amparo, “Ciudadanía: aprendizaje de una forma de vida”, en *Revista Educación y Educadores*, Vol. XVIII, Núm. 1, Universidad de la Sabana, Cundinamarca, 2015, pp. 83-86.

democracia como régimen de gobierno en el valor de la participación con la finalidad de protección del interés general de todas y todos.

Sin dejar de lado principios de igualdad, justicia e inclusión de participantes y los procesos de socialización política (adquisición de valores en los espacios de formación e interacción social de los individuos), se reconoce la base de la acción ciudadana donde...

“...El derecho a participar en asuntos políticos, no se puede inferir, de forma simple e instrumental. Es decir, la persona debería de decidir cómo participar, debe averiguar qué es lo que resulta importante en esa participación política, y, cómo su participación junto con la de los otros puede promoverse de la mejor manera. No justificarse en las consecuencias, sino, en la materia de su participación y la importancia que tiene...”⁸⁵.

Esto implica que la participación de la ciudadanía en lo político y en el espacio público no solo es un valor característico de su orientación democrática, sino que implica necesariamente un proceso de formación cívica y de prácticas participativas como ejes de la construcción de una ciudadanía madura con orientación colectiva.

En términos generales, la ciudadanía no solo se concibe como un estatus legal de ejercicio, garantía y protección de derechos humanos políticos, sino que esta cuenta con una perspectiva hacia el ámbito público expresada mediante la participación democrática informada, a fin de refrendar su estado de miembro de la colectividad y de la búsqueda mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales que le rodean.

⁸⁵ Vega Ruiz, Karla Fabiola, “El dialogo público, la libertad y el deber”, en *Ejes para la formación de una ciudadanía activa. Un análisis*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 101.

1.4.2.- Participación ciudadana

La participación del colectivo social en los asuntos públicos es amplia y diversa al ser mínimamente comprendida como la “...acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos”⁸⁶. Bajo dichos elementos, la ciudadanía se involucra en cualquier proceso que incida en lo político, desde aquellos regulados por la ley hasta aquellos que desafían al orden sistémico.

Con base en lo anterior, la participación de los miembros del colectivo social que gozan de la calidad de ciudadanía, como sujetos activos de derechos y obligaciones ante el Estado, pueden refrendar y ampliar dichas potestades a través de su presencia y orientación hacia el ámbito público, con la finalidad de empoderarse legal, procesal y cívicamente.

No obstante, se encuentran cuatro clases de participación que difieren entre sí sobre el grado de relación existente con el Estado y objetivos a alcanzar:

1. *Participación social*: los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales.
2. *Participación comunitaria*: los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar, procurando el desarrollo de la comunidad. Este resulta ser más de acciones de aquellas organizaciones de autoayuda social y el apoyo del Estado es asistencial.

⁸⁶ Brady, Harry (1999), a través de Torcal, Mariano; Montero, José Ramón y Teorell, Jan, “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, p. 49.

3. *Participación política*: los ciudadanos se involucran en aquellas organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político como lo son los partidos políticos, las elecciones y las instituciones gubernamentales.
4. *Participación ciudadana*: es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa en el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública a través de distintos mecanismos institucionalizados y regulados⁸⁷.

Es en este sentido que la colectividad participa en el ámbito público de distinta manera. De ahí que la relación más cercana entre la ciudadanía y las instituciones del Estado gire en torno al marco referencial de la participación ciudadana, donde la población expresa sus demandas y forma parte de las soluciones mediante procedimientos regulados por las normas.

Con base en la anterior distinción se parte, entonces, que la participación ciudadana...

“...significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de los recursos, del modo de cómo se distribuye sus costos y beneficios. Así los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes. El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal”⁸⁸.

⁸⁷ Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, en *Estudios Políticos*, Núm. 34, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, pp. 95-96.

⁸⁸ Guillen, Amalia; Sáenz, Karla; Badii, Mohammad y Castillo, Jorge, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, en *Daena: International Journal of Good Conscience*, Vol. IV, Núm. 1, Spenta University México, México, 2009, p. 180.

A través del cambio en las demandas sociales de tipo material a posmateriales y la transición regímenes más democráticos durante la década de los años setenta del siglo XX, tuvo mayor valoración la necesidad del diálogo, el debate, los acuerdos y consensos como medios para que la ciudadanía, junto con el Estado, resolvieran los problemas de la comunidad.

En dicho tenor, la participación ciudadana tendría dos tipos de valores: de carácter instrumental y de tipo analítico. El primero hace mención sobre los logros que genera la involucración ciudadana en la formulación de políticas, mientras que el segundo establece que, si bien la participación podría no generar resultados, es valiosa como medio para reconocer las preferencias colectivas⁸⁹.

Si bien la conjunción de estos valores da sentido a que, a través de la participación, se otorgue mayor legitimidad mediante los consensos en los gobiernos democráticos, se construya gradualmente una cultura política democrática y hacer más eficaz la tarea de la gestión pública⁹⁰, puede optarse por distintas clases de participación ciudadana.

La presente investigación se enfoca en la clase de participación ciudadana institucionalizada, contenida en las normas y procedimientos legales, que permiten a la ciudadanía formar parte de las decisiones del gobierno. Ello supondría que la sociedad *forma parte de* las decisiones públicas mediante un conjunto de mecanismos institucionalizados, más no sobre el tipo de comportamiento y el grado de autenticidad esperable en la interacción ciudadana con las instituciones del Estado.

⁸⁹ López García, David, “Mediation Styles and Participants’ Perception of Success in Consultative Councils: The case of Guadalajara, Mexico”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. XIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sidney, 2012, pp. 8-9.

⁹⁰ Lissidini, Alicia, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas”, en *Participación Ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, 2012, p. 212.

1.4.3.- Incidencia ciudadana

El grado de autenticidad de la participación ciudadana, con base en la interacción entre actores para una toma consensuada y legítima de toma de decisiones, es medible mediante la incidencia. Esta permite corroborar la consecución de los objetivos, diseño procesal, alcances y límites de los instrumentos institucionales y su impacto en el empoderamiento ciudadano.

En dicho tenor, se parte de la concepción empírica sobre la participación en su orientación *auténtica*, es decir, tanto “...el fortalecimiento de los hábitos de la democracia directa como el logro de mejores resultados de aprendizaje y justicia social para todos los participantes”⁹¹. Como tal, dicha visión es observable a lo largo de procesos y etapas de las políticas públicas.

Por lo tanto, la visión de la incidencia complementa a la participación ciudadana, desde el punto de vista mediante el cual se genera un *formar efectivamente parte de* los procesos de toma de decisiones colectivas. Esto corresponde, de igual manera, en aras de la identificación de pseudo-procesos que en apariencia dan oportunidad a la ciudadanía de participar, pero, en términos reales, se mantiene la agenda de grupos políticos y gubernamentales.

Su objetivo es que, a través de diversas estrategias, el colectivo social pueda posicionar sus demandas en el ámbito público que implique un cambio en el *statu quo* de las formas políticas de las comunidades. Aunado a ello, de manera subyacente, su acción tiene efectos sobre el grado con el cual los

⁹¹ Anderson, Gary, “Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación”, en *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, Mercado y Escuela*, Editorial Granica, Buenos Aires, 2002, p. 154.

proyectos gubernamentales son construidos en consideración con la opinión ciudadana.

Los medios comúnmente usados para la consecución de estos fines son “...incluir actividades realizadas en redes de organizaciones, así como mediante medios de comunicación para formar opinión pública; generar cabildeo con actores clave involucrados y comunicar temas con líderes de opinión; investigación, formación de coaliciones y alianzas, entre muchas otras actividades”⁹².

En conjunto, como nexo conceptual con la participación ciudadana, la incidencia ciudadana se canaliza a través de mecanismos institucionales. Siendo un medio de fortalecimiento para la profundización de la sociedad civil⁹³, no solo implica impulsar intereses generales, sino que, además, permite “...contribuir a que los gobiernos sean más responsables, eficientes, transparentes y abiertos a la participación ciudadana”⁹⁴.

En cuanto a la profundización de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, donde permita que esta logre cambios sustanciales en las políticas, requiere de una serie de condiciones de tipo político a nivel nacional y subnacional, así como de condiciones internas de cualquier organización social que encabece las demandas sociales en común.

⁹² Cobb y Elder (1971), mediante González Ibarra, Miguel Rodrigo, “Incidencia política, inclusión social y participación ciudadana en la agenda de las políticas públicas: el Frente del Pueblo y su movilización hacia la política urbana en la Ciudad de México”, en *Estado, agenda política y participación ciudadana: casos y perspectivas en el ámbito local en México y Argentina*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2016, p. 84.

⁹³ La sociedad civil se conceptualiza como aquella “...esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial, la familia), la esfera de las asociaciones (en especial, las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales, las formas de comunicación pública...”, creándose mediante la autoconstrucción y movilización y, posteriormente, se institucionaliza mediante las normas y la generación de derechos. Véase más en: Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, “Prefacio”, en *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 8.

⁹⁴ Díaz Palacios, Julio, “La incidencia política”, en *Guía de incidencia Política*, IDP, Lima, 2007, p. 15.

La democratización política y en medios de comunicación, la equidad social, económica y cultural, transparencia y rendición de cuentas, disposición al diálogo con el gobierno, construir alianzas sociales, información sobre el Estado y el contexto político, así como la capacitación de sus recursos humanos orientados a la incidencia⁹⁵ son algunas de dichas condiciones.

En general, al hablar de incidencia ciudadana significa redimensionar *el ser parte* a un *ser parte efectivo* de la toma de decisiones sobre problemas específico de orden político, económico, social y cultural. Mediante distintas estrategias, fortalece a la sociedad civil mediante la formación de alianzas, difusión de sus demandas y generación de liderazgos desde abajo.

Lo anterior tiene efectos sobre el régimen democrático de Estado, al ampliar los espacios de participación de la comunidad. Dicha apertura requiere de la existencia de los procesos externos señalados, configurando nuevas relaciones de poder entre actores que tienen diversos intereses que convergen en el espacio público.

Este fenómeno se presentaría con mayor ahínco desde la década de los años ochenta del siglo pasado donde se parte de la idea de que, con base en la serie de transformaciones políticas y económicas globales de la época, el gobierno no es capaz por sí solo de resolver los problemas de distinta índole y de ahí la necesidad de incorporar a los distintos sectores del quehacer nacional o local para la generación de políticas públicas en contextos complejos⁹⁶.

⁹⁵ *Ibid*, p. 19.

⁹⁶ La incorporación de sectores de la vida pública nacional y local constituye el eje de la redimensión conceptual de gobernanza democrática y a la acción pública. Se trasciende a la versión tradicional de la gobernanza, que señala la dirección gubernamental en los asuntos públicos. Véase más en: Thomson, Ann Marie y Perry, James L., "Collaboration Processes: Inside the Black Box", en *Public Administration Review*, Vol. LXVI, Núm. 1, American Society for Public Administration, Washington, 2006, pp. 20-32.

1.4.4.- Participación e incidencia ciudadana en el marco de la gobernanza

Al reconocer a la participación e incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos como un medio para cambiar el *statu quo* del espacio público, suponen nuevas formas en que la administración pública ejerce sus funciones con la finalidad de mejorar su eficiencia y eficacia para generar mayores índices de legitimidad política y social.

Para fines de la presente indagatoria se considera que la gobernanza, en su sentido democrático, es:

“...el proceso en el cual actores estatales y no estatales, cuya voz y posición es simétrica en peso, representación e importancia coordinan, acuerdan y deciden fines colectivos de desarrollo, así como los mecanismos de organización, cooperación y coproducción para implementar prioridades de política que consideran resultados a lograr y la rendición de cuentas, en el marco de valores, saberes y conocimientos culturales propios”⁹⁷.

Cabe mencionar que definir actualmente la gobernanza es un proceso complejo ante la producción académica divergente y polivalente⁹⁸. Las conceptualizaciones en la materia tienen los siguientes elementos en común: a) interacción entre actores públicos, privados y civiles, b) interdependencia, colaboración o asociación, c) gobierno en red, d) primacía del diálogo y consenso y e) participación en la adopción de decisiones de política pública⁹⁹.

⁹⁷ Rivera Méndez, René Gonzalo, “El Concepto de gobernanza democrática”, en *Gobernanza democrática: concepto y perspectivas*, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP), La Paz, 2010, p. 12.

⁹⁸ Tomando en cuenta lo establecido por Mayntz (2000), Pierre y Peters (2000), Rhodes (1996), Aguilar (2014) y Schmitter (2001).

⁹⁹ Martínez de Hoyos, Irma, “Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México”, en *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, México, 2012, pp. 64-65.

Tomando en consideración el último elemento, el proceso de construcción y adopción de políticas públicas implica que los tomadores de decisiones consideren las opiniones, preferencias y demandas ciudadanas. No obstante, si la gobernanza democrática representa un proceso de dirección política y administrativa de la sociedad¹⁰⁰, se deben considerar los grados de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones.

Para ello se debe tomar en consideración que un proceso de toma de decisiones plural, bajo el marco de la gobernanza democrática, supone que el Estado está sujeto a las demandas y opiniones ciudadanas y que no es el único detentador de toma de decisiones. A través de reglas y mecanismos institucionales, se puede determinar la graduación del *ser parte* decisional.

La graduación tipológica sobre la participación ciudadana en la administración pública y su impacto sobre la calidad de la democracia y del Estado, ha sido un espacio de esfuerzo teórico diverso¹⁰¹. En dicho tenor, el siguiente cuadro representa el esquema de medición base de la presente investigación.

En este se observa el traspaso de ciudadanía que no cuenta con potestad alguna para establecer sus demandas a modelos que, gradualmente, conceptualizan algún grado de participación de la sociedad. Desde el modelo delegativo al de empoderamiento, se observan tendencias de vinculatoriedad decisional y de compromiso entre gobierno y ciudadanía.

¹⁰⁰ Este proceso es conducido por y para la sociedad que permite la toma de decisiones horizontal para la concreción de acuerdos, con la finalidad de llevar a esta a estadios superiores de desarrollo. Véase más en: Rivera Méndez, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰¹ Dicho esfuerzo ha sido encabezado mediante escaleras de participación por Arnstein (1969), Hambleton y Hoggett (1984), Braget y Specht (1973), Shand-Arnberg (1996), Spectrum de IAP2 (2007), Montecinos (2018) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2006).

Cuadro 4: Tipología sobre la participación ciudadana en la administración pública

Niveles	Descripción
<i>Información</i>	Gobierno únicamente dota de la información, de manera clara, simple y objetiva, de sus intenciones al público en general. Sustancialmente, sobre los presupuestos, la normatividad en vigor, planes, programas y proyectos.
<i>Consulta</i>	Se recopilan las opiniones y demandas ciudadanas, sin elemento institucional vinculante.
<i>Delegación</i>	Gobierno trabaja juntamente con la ciudadanía para que sus demandas sean consideradas en las políticas a implementar. Su puesta en marcha se otorga específicamente a través de algunas organizaciones sociales.
<i>Involucramiento</i>	Gobierno y ciudadanía actúan como socios, donde esta última abona en detectar problemas, desarrollar alternativas y proponer soluciones. En esta óptica, la ciudadanía organizada cuenta con facultades para establecer iniciativas.
<i>Empoderamiento</i>	Decisión final y su verificación se encuentra en manos de la ciudadanía organizada. Esta última se encarga, además, de supervisar el desempeño de su gobierno, demanda información y emite valoraciones o dictámenes sobre los resultados alcanzados.

Fuente: Elaboración propia.

Con lo anterior, posible dar cuenta el tipo de la calidad de la democracia de los procesos participativos. El enfoque procedimental del control político¹⁰² ciudadano señala que la participación ciudadana democrática: “...viene dada por la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a sus gobernantes...”¹⁰³.

¹⁰² Algunos teóricos de este han sido Vargas-Machuca (2006), Bulmann (2006) y Levine y Molina (2007).

¹⁰³ Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique, “La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada”, en *Revista América Latina Hoy*, Vol. XLV, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007, p. 23.

1.5.- Los mecanismos de la democracia participativa: conceptualizaciones y distinciones operacionales

Los mecanismos de la democracia participativa, también denominados medios de participación ciudadana o mecanismos de la democracia directa tienen como principal función ser el eje garante de canalización de temas y propuestas que se disponen a la ciudadanía para que esta exprese su participación con base en reglas, principios, objetivos y fines diversos.

Como tal, existe una amplia y diversa gama de mecanismos que operan a nivel nacional y subnacional, con características propias que se desenvuelven en contextos determinados. Al hablar de la forma operativa de la democracia participativa, es menester comprender las diferencias entre cada uno de ellos, sus propósitos, metodologías e, incluso, variantes subalternas.

El objetivo del presente apartado consiste en analizar los principales instrumentos de la democracia participativa que han sido objeto de mayor análisis y aplicación a lo largo de la historia de la democracia: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato; el presupuesto participativo se analizará, como base temática de estudio, en el último apartado.

De igual forma, se señala en cada uno de ellos sus principales definiciones, características, orígenes, actores promoventes, tipo de consulta, los temas a deliberar y el impacto de los resultados generados. Lo anterior permitirá reconocer el grado con el que los gobiernos en turno y la ciudadanía ejercen sus facultades sobre la promoción, ejecución y efectos de los ejercicios deliberativos.

1.5.1.- Plebiscito

El plebiscito, instaurado en la época de la *res publica* romana, tiene su origen etimológico en los términos *plebis* (pueblo) y *scitum* (decisión). Como tal, ello significa una resolución del pueblo sobre los asuntos de gran importancia o con un grado importante de interés público que el Estado pone a consulta y cuyo impacto resultante es sobre este último¹⁰⁴.

De manera más específica, puede definirse como un “...acto extraordinario e independiente en que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado. Es un acto excepcional, relacionado a un problema de hecho sobre la estructura del Estado o de su gobierno...”¹⁰⁵. Esto implica que no se analizan tópicos de tipo legislativo y normativo, reservados para el uso del referéndum.

De lo anterior, es posible señalar que el plebiscito es un mecanismo de consulta que abarca temas de orden político o gubernamental-administrativo; ejemplo de ello tiene que ver con los aspectos de la soberanía política y territorial, así como actos en las esferas señaladas que impliquen modificar, subyacentemente, las leyes y normas de la convivencia social.

Su origen se remonta, como se ha mencionado, en la época de la República Romana. Mediante el surgimiento del Tribunado de la Plebe, la clase de los plebeyos contaron con un órgano de defensa frente a actos que vulneraban sus derechos; mediante las *concilia plebis*, es decir, reuniones con el pueblo se tomaban decisiones con carácter vinculatorio, mediante la *Lex Hortensia* (ley

¹⁰⁴ Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, “Plebiscito”, en *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999, pp. 552-554.

¹⁰⁵ Fernández Vázquez, Emilio, “Plebiscito”, en *Diccionario de Derecho Público: administrativo, constitucional y fiscal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 571.

que obligaba la resolución de conflictos entre patricios y plebeyos) definidos como plebiscitos¹⁰⁶.

De igual forma, el uso de este mecanismo fue relevante para la asunción de diversos líderes políticos. Napoleón Bonaparte, tras el golpe de Estado del 09 de noviembre de 1799, convocó a una consulta con la cual obtuvo el estatus de Emperador. El nuevo régimen imperial utilizó este medio para legitimarse y cuyos resultados fueron aprobatorios por amplio margen¹⁰⁷.

Existen otros casos destacables como los realizados durante el régimen nacionalsocialista alemán. La ratificación de la salida de Alemania de la Sociedad de las Naciones (antecesora de la Organización de las Naciones Unidas) y la anexión de los territorios de Sarre, Alta Silesia, Memel y Siesuis en 1935 y de Austria en 1938, constituyen las muestras del uso del plebiscito como medio de relación gobierno-sociedad bajo el mando de Adolfo Hitler¹⁰⁸.

En otro orden de ideas, desde la óptica del diseño institucional del plebiscito, este surge como iniciativa *desde arriba* de los poderes ejecutivos y por mandato de ley. Los primeros se encuentran divididos en dos clases (consultivo y facultativo), mientras que los segundos no requieren de la aprobación de un ente o persona en particular para llevarlos a cabo.

El modelo consultivo es considerado como aquel, mediante el cual, los poderes ejecutivos consultan a la ciudadanía sobre temas de relevancia pública cuya “...opinión (no tiene) consecuencias jurídicas, es decir, no es

¹⁰⁶ Bernal, Beatriz y Ledezma, José de Jesús, “Derecho Romano Arcaico”, en *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanos*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 77.

¹⁰⁷ Rosa Hernández, Gonzalo Julián, “Breve reseña histórica del plebiscito como forma de participación ciudadana”, en *Formas de participación ciudadana: el plebiscito*, Ponencia del Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 3.

¹⁰⁸ Para mayor referencia sobre los casos históricos del uso del plebiscito, véase más en: Rojas Díaz Duran, Alejandro y Colina Rubio, Ricardo, *La Participación Ciudadana*, Editorial Porrúa, México, 2012, 166 pp.

jurídicamente vinculante”¹⁰⁹, quedando al nivel de consulta sobre la injerencia ciudadana en las decisiones públicas.

Mientras tanto, el modelo facultativo menciona aquella serie de propuestas que los poderes constituidos (Ejecutivo o Legislativo) realizan a la ciudadanía, cuya decisión tiene fuerza vinculatoria de ley. Este esquema se utiliza “...como herramientas de legitimación de una política dura para evitar el costo político que deriva su adopción...”¹¹⁰.

Por otro lado, aquellos que se desprenden por mandato de ley no dependen de la acción y promoción de una persona o institución en particular y que, como tal, tienen un carácter vinculatorio. Su función es lograr que la población decida en favor o en contra de una propuesta constitucional que permita alterar el rumbo de las funciones del Estado y su sistema político.

En términos generales, si bien el plebiscito es un medio de la democracia participativa que consulta a la ciudadanía sobre temas de tipo político-administrativo, existe la contraposición que señala que no es el mejor mecanismo para captar la voluntad del colectivo y tomar decisiones públicas óptimas.

La eliminación del diálogo, la simplificación de los asuntos públicos, la distorsión sobre la voluntad ciudadana y su potencial manipulación, polarización social y la aplicación de una tiranía de la mayoría social son aquellos efectos del mismo diseño institucional aplicado *desde arriba*¹¹¹.

¹⁰⁹ Altman, David, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XVIII, Núm. 35, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, México, 2010, p. 16.

¹¹⁰ Setälä, Maija (2006), a través de *Ibid*, p. 16.

¹¹¹ Simonetti, Luciano, “Conclusiones”, en *Plebiscito, ¿mecanismo democrático?*, Serie de informes Legislativos de Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, 2020, p. 21.

1.5.2.- Referéndum

En otro orden de ideas, como segundo mecanismo a analizar, el referéndum tiene nexos e imbricaciones con el desarrollo del plebiscito. A diferencia de este último, el referéndum implica un proceso donde se somete a decisión popular leyes, acuerdos gubernamentales, tratados internacionales y todo documento jurídico desarrollado al interior de las asambleas legislativas.

Este mecanismo, proveniente del latín *ad referendum*, inicialmente era referido a la ratificación de acuerdos diplomáticos. Actualmente, se sugiere establecer a este como un método más apegado a los principios representativos que participativos, ya que el conjunto social aprueba o rechaza actos legislativos previamente aprobados por representantes populares.

Siendo un instrumento de control político¹¹², el referéndum significa aquel “...acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para su ratificación por el pueblo, de lo que votaron sus representantes...”¹¹³. Con lo anterior, se establece la diferencia con el plebiscito en cuanto a los temas que aborda en su orden procesal.

El referéndum tiene sus orígenes modernos en Francia en el año de 1793, donde el sufragio universal ratificó el texto constitucional de la Primera República Francesa. No obstante, se ha reconocido que dicho término se usó en la época feudal, mediante interpelaciones que los delegados electos de los parlamentos medievales realizaban a sus electores¹¹⁴.

¹¹² Loewenstein, *Op.Cit.*, p. 328.

¹¹³ Nuño Sepúlveda, José Ángel y González Ibarría, Josemaría (1996), a través de Portillo Figueroa, Edgar Ulises, “Población como cuerpo electoral”, en *Institucionalización del Referéndum en México*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2012, p. 51.

¹¹⁴ De Vega García, Pedro, “El procedimiento de la reforma constitucional”, en *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 113.

Otros ejemplos rastreables son los casos de Estados Unidos y Suiza. En cuanto al primero, el referéndum se usó en los primeros años de vida independiente al aprobar, vía voto popular, las constituciones locales de Massachusetts y Nuevo Hampshire; como tal, este medio siguió aplicándose hasta los primeros años del siglo XIX¹¹⁵.

El segundo de ellos representó, en 1874, una alternativa frente a la disputa entre partidarios del modelo representativo y aquellos del modelo democrático puro o directo. Dicho medio fue el referéndum legislativo y que, como tal, representó un medio de decisión ciudadana sustancial dentro del sistema político suizo a lo largo del siglo XIX¹¹⁶.

En relación con el diseño institucional del referéndum, este contempla cuatro vías generales por las cuales puede impulsarse mediante tres instancias. Este puede ser promovido por el gobierno (*desde arriba*), por mandato constitucional (*por imperativo legal*) y desde la ciudadanía (*mediante la petición y las iniciativas ciudadanas*).

En cuanto al primer método, son las propias instancias del Estado quienes determinan las características fundamentales de la convocatoria a consulta, como es la temática, fecha de consulta, la pregunta en cuestión, cantidad de emisión de votos para hacerla válida y, finalmente, la determinación sobre el grado de vinculatoriedad o únicamente contemplado de manera indicativa¹¹⁷.

¹¹⁵ De los Santos Olivo, Isidro, “Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado”, en *Derecho Constitucional Estatal-Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 487.

¹¹⁶ Para mayores referencias, véase en: Rodríguez-Patrón, Patricia, “El senado suizo”, en *Cuestiones Constitucionales-Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 4, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 189-223.

¹¹⁷ Butler, David y Ranney, Austin, “Theory”, en *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 23.

Aquellos modelos que impulsan los referéndums por mandato de la ley han de ser las propias leyes en la materia quienes determinan el procedimiento, de manera muy especial con respecto a las enmiendas a la Constitución. Al aprobarse, formarían parte del cuerpo jurídico fundamental de un Estado-Nación.

La tercera vía de promoción del referéndum lo constituye la ciudadanía mediante el ejercicio de petición y las iniciativas ciudadanas. La primera consiste en que un conjunto de ciudadanos les pide a sus representantes populares que determinadas leyes que analizan y aprueban en los cenáculos legislativos sean sujetas a una aprobación social.

La segunda forma, por otro lado, es aquella que se le ha dado el nombre de Iniciativas Ciudadanas de Referéndum (ICR). Las ICR, a diferencia de la petición, “...sigue una serie de requisitos legales tales como reunir un número determinado de firmas en un plazo determinado, entre otros...”¹¹⁸ que dan pauta a la existencia legal del referéndum ciudadano institucionalizado.

En términos generales, el referéndum es contemplado como un mecanismo que permite a la ciudadanía canalizar sus demandas por los métodos institucionales y mejorar la confianza hacia las instituciones del Estado. No obstante, al igual que otros mecanismos, las características de los diseños institucionales, el grado de conocimiento de estos y la organización social para promoverlos son variables que impactan en la generación de la iniciativa.

¹¹⁸ Linares, Sebastián y Welp, Yanina, “Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. XV, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Quito, 2019, p. 56.

1.5.3.- *Iniciativa Popular*

El tercer mecanismo de la democracia participativa a analizar corresponde, de manera sustancial, a su promoción *desde abajo* por la ciudadanía y orientada al diálogo y formulación de acuerdos con sus representantes populares. La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad jurídico-constitucional de formulación de leyes y normas hacia el colectivo social.

La también denominada *iniciativa popular legislativa* es definida como aquel medio, mediante el cual, la ciudadanía "...tiene la posibilidad de proponer legislación bajo procedimientos directos e indirectos..."¹¹⁹ tanto a nivel nacional como local. El proceso abarca para las reformas en leyes reglamentarias como modificaciones a la carta magna.

De manera más específica, los procedimientos directos de la iniciativa popular siguen la ruta jurídica establecida y son llevados a consulta de tipo vinculatorio. Los de tipo indirecto siguen la lógica expresada del derecho de petición de referéndum, es decir, la ciudadanía pide a sus legisladores que tomen en cuenta sus propuestas de modificación legal sobre distintos temas del quehacer nacional y local¹²⁰.

Su origen se remonta a lo estipulado por la Constitución Federal de Suiza de 1848. A diferencia del precepto general actual, dicho orden jurídico establecía la limitación a modificaciones únicamente a su carta magna y no a las leyes federales; no obstante, introdujo la característica vigente de cualquier

¹¹⁹ Gómez Campos, Steffan, "Mecanismos de la democracia directa en América Latina: una revisión comparada", en *Revista de Derecho Electoral*, Núm. 10, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2010, p. 20.

¹²⁰ Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa", en *Revista de Derecho Electoral*, Núm. 20, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2015, p. 42.

proceso de esta índole: el respaldo de la ciudadanía, mediante firmas, de la petición de la iniciativa legislativa¹²¹.

Otros casos importantes se dieron en Austria bajo el amparo de la Constitución de 1945, España con su respectiva carta magna de 1931 y algunos países del ex bloque socialista, como lo fueron Alemania Federal, Bulgaria y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.). Estos últimos representaron casos cuyos modelos de iniciativa popular eran dirigidos a organizaciones de masas y sociales¹²².

Con respecto al diseño institucional de la iniciativa popular, cabe señalar que comprende una mixtura entre los elementos representativos y participativos democráticos. Si bien les corresponde únicamente a las representaciones legislativas la facultad de legislar, la ciudadanía participa en el proceso de la formación de las leyes.

Lo anterior implica que el conjunto social propone y sustenta sus iniciativas que, posteriormente, serán sujetas a deliberación y, en su caso, aprobación por los congresos. Dicho esfuerzo de la ciudadanía implica contar con altos grados de interés en el tema, capacidad de organización y de formulación de propuestas con sustento jurídico, político y social.

En segundo lugar, como se ha mencionado con anterioridad, existe el modelo directo e indirecto de la iniciativa popular. Estas modalidades varían en cuanto al desarrollo procesal (vía consulta o decisión congresional) junto a las

¹²¹ Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Iniciativa Legislativa Popular", en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 19-La reforma constitucional en México y Argentina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 27

¹²² *Ibidem*, pp. 28-31.

características sobre la cantidad de firmas requeridas y las fases donde la ciudadanía interactúa para la formulación de la propuesta legislativa.

Finalmente, sobre los alcances y límites de este mecanismo, es menester señalar dos clases de características: de tipo legal y político-cultural. Las primeras señalan los temas vetados a reforma constitucional, como pueden ser desde los presupuestos públicos, los tratados internacionales, la política económica y monetaria hasta únicamente permitir reformas de tipo secundario, dependiendo el caso a analizar.

Mientras tanto, sobre el rubro político-cultural, las iniciativas populares serán mayormente utilizadas cuando existan mayores condiciones de inclusión de actores y temáticas, de accesibilidad para impulsarlo y la eficacia en que la población perciba que sus demandas serán canalizadas, escuchadas y atendidas por sus representantes populares¹²³.

Aunado a dichas condicionantes, es menester reiterar los aspectos referentes a la capacidad de organización y movilización social, así como la formulación de propuestas. Si bien los diseños institucionales tienen una función incentivadora o desincentivadora para la promoción de estos mecanismos, también depende de las características contextuales *desde abajo*.

Sin dichos preceptos legales y políticos-culturales, la activación de este tipo de procedimientos se hace inviable. De ahí que el establecimiento de reglas claras y sencillas bajo el objetivo de crear un medio de canalización de demandas legislativas ciudadanas sea, como se verá en el siguiente capítulo, un pendiente en varios casos regionales.

¹²³ Suárez Antón, Orestes y Welp, Yanina, “¿Papel mojado?, Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia”, en *Revista Estudios Políticos*, Núm. 54, Universidad de Antioquia, Medellín, 2019, p. 112.

1.5.4.- Revocación del mandato

El último mecanismo de la democracia participativa a analizar en el presente apartado es aquel que constituye la interrupción o continuidad del mandato otorgado por la ciudadanía a cualquier representante popular a través de las elecciones. La revocación del mandato, también denominado *recall*, tiene la función de generar mayor responsabilidad de los servidores públicos y, con ello, contar con mayores índices de confianza ciudadana.

Esta puede definirse como un mecanismo “...que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante el tiempo que dure su cargo, habilita a un número de electores insatisfechos para reclamar elecciones especiales en las que puedan sustituirlo...”¹²⁴ y, con ello, ejercer un precepto democrático básico como es la rendición de cuentas.

El proceso surge mediante la emisión de la convocatoria que debe ser respaldada por una cantidad de firmas ciudadanas suficiente para llevarlo a cabo. Si la decisión es mayoritariamente a favor de la destitución, se debe proceder a la sustitución del funcionario mediante la designación, elección o sucesión para completar el tiempo perentorio restante del mandato¹²⁵.

Su origen se remonta al año de 1890 en los Estados Unidos, donde se instituyó la figura del *recall* y siendo aplicada únicamente al interior de cada Estado. No obstante, algunos teóricos consideran que sus orígenes, a pesar de no estar concebida dentro del régimen representativo, está circunscrita al

¹²⁴ Eberhardt, María Laura, “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, en *Revista Colombia Internacional*, Núm. 92, Universidad de los Andes, Bogotá, 2017, p. 107.

¹²⁵ Serrafero, Mario y Eberhardt, María Laura, “Presidencialismo y revocatoria del mandato en América Latina”, en *Revista Política y Sociedad*, Núm. 54, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2017, p. 514.

ostracismo griego y a la convocatoria romana de destitución de tribunos en el contexto de la ley agraria del año 133 a.C.¹²⁶.

En dicho proceso de construcción histórica, aparecen figuras que son comúnmente confundidas con la revocación del mandato. Entre ellas, destacan los procedimientos del juicio político, *impeachment* y la moción de censura, donde el promotor y ejecutor de estos son los miembros congresistas del poder legislativo.

Al igual que otra clase de mecanismos, el diseño institucional de la revocación se comprende de tres distintas formas. Las reglas de operación de este se circunscriben al ámbito *reactivo*, *proactivo* y *desde abajo* con base en las experiencias de los países latinoamericanos y de otras latitudes a nivel mundial.

En primer lugar, las referentes *reactivas* son promovidas por la oposición al gobierno en turno, cuya finalidad es revocar el mandato popular de un representante popular. Esta cuenta con el respaldo de convocarse sobre la base de castigar a aquellas personas con determinado poder de decisión, cuyas acciones son calificadas como contrarias al quehacer nacional.

De carácter *proactivo* son aquellas consultas que son promovidas por cualquier representante popular cuya finalidad es reafirmar los índices de popularidad con los que cuenta al momento de esta. En este sentido, se busca promover un ejercicio de ratificación de mandato y la movilización de los sectores y bases sociales que apoyan a dicho representante.

¹²⁶ Véase más sobre los casos señalados en: Domingo Barberá, Elia, “Origen, evolución histórica, y conceptualización de la revocación del mandato en el sistema constitucional”, en *La revocación del mandato presidencial: la experiencia de la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia*, Tesis doctoral de la Universidad de Valencia, Valencia, 2016, pp. 34-44.

Finalmente, aquellas que provienen desde la sociedad tienen una función de rendición de cuentas. Con base en lo anterior, supone "...la posibilidad de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental con el fin de verificar que lo decidido...por el gobierno...se haya llevado a cabo..."¹²⁷ y dar su voto de castigo o refrendo de la confianza popular.

En términos generales, la revocación del mandato puede representar una vía de canalización institucional que implica una mayor responsabilidad en el ejercicio del poder debido a que la ciudadanía está atenta y vigilante de las acciones gubernamentales. A pesar de que es un mecanismo que puede alentar a resolver distintos conflictos, se cuentan con argumentos en contra de su utilización.

En contra de diversos principios republicanos, la revocación puede alentar a una mayor polarización social, perseguir principios e intereses particulares o de grupo disruptivos, vulnerabilidad jurídica frente a otros procesos que velen el Estado de Derecho y su costo operativo a cargo del erario¹²⁸.

La determinación sobre los activos y pasivos de un mecanismo residen, sustancialmente, en su diseño institucional y en el contexto político, económico, social y cultural en el que se desenvuelven como se verá en el siguiente y último apartado sobre el proceso de participación ciudadana objeto de estudio de la presente investigación.

¹²⁷ De la Barquera y Arroyo, Herminio y Huitzil E., Alma, "Participación y gobernabilidad", en *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política: régimen político, sociedad civil y política internacional – Vol. II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, p. 231.

¹²⁸ García Campos, Alan, "La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico", en *Revista Quid Iuris*, Núm. 1, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, 2005, pp. 32-37.

1.6.- El presupuesto participativo: conceptualizaciones, características, diseños institucionales y su impacto operativo

El último de los mecanismos de la democracia participativa a analizar es aquel que ha representado, en los últimos años, una alternativa de incidencia ciudadana sobre su entorno en el ámbito local. El presupuesto participativo, en términos generales, pretende incentivar la participación de la ciudadanía en el destino de un porcentaje establecido de los presupuestos públicos.

Derivado de la aplicación embrionaria de este mecanismo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil en 1989 y sus resultados obtenidos, ha existido hasta el día de hoy especial interés en el análisis teórico-analítico y práctico sobre este, resaltando aquellas enfocadas sobre el diseño institucional y el rol que han ejercido los ciudadanos.

De igual forma, la expansión en el uso de estos mecanismos no solo ha dado por resultado que al momento de la presente indagatoria se contabilicen 4,032 ejercicios vigentes. Además, se ha generado una literatura amplia sobre sus características y desarrollo procedimental conforme al contexto de los casos analizados.

Es por lo anterior que el objetivo del presente apartado será comprender las bases conceptuales y los elementos globales del presupuesto participativo. Para ello, se divide el análisis en tres subapartados: el primero de ellos se enfoca en las definiciones y características del presupuesto participativo para que, posteriormente, en un segundo subapartado se señalen los tipos de diseños institucionales y sus efectos en la participación ciudadana; finalmente, se harán señalamientos sobre las condiciones previas que influyen en la obtención de determinados objetivos y fines.

1.6.1.- *¿Qué es el presupuesto participativo?: conceptos y características*

Primeramente, al igual que el estudio previo referente a los mecanismos de la democracia participativa, el presupuesto participativo se ha conceptualizado en torno al modelo emanado del caso portoalegreño, en conjunto con las características locales propias de los ejercicios rastreables. Ello implica el desarrollo del fenómeno de *estiramiento conceptual* en el análisis teórico.

No obstante, cada definición cuenta con elementos generales coincidentes, es decir, una visión general sobre lo que representa este mecanismo. A grandes rasgos, el presupuesto participativo se caracteriza por ser “...un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas...”¹²⁹.

La base general, entonces, refiere a la existencia de un mecanismo que permite a la ciudadanía decidir el destino del presupuesto público y, subyacentemente, en las políticas públicas a seguir por las administraciones políticas. No obstante, se señala que el presupuesto participativo no es únicamente una vía de participación ciudadana, sino de construcción procesal de la gestación, diseño, implementación y evaluación de acciones.

Como política pública, el presupuesto participativo implica la discusión sobre el destino de los recursos públicos escasos aplicado en un espacio jurídico-político determinado y cuyo origen se derive de procesos

¹²⁹ Porto de Oliveira, Osmany, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*, OXFORD-Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, México, 2011, p. 120.

deliberativos¹³⁰ basados en el diálogo, intercambio y/o debate de ideas y la suscripción de acuerdos entre las partes.

En otra perspectiva, el presupuesto participativo es concebido como una institución en el marco de las innovaciones democráticas. Estas son aquellas que “...han sido específicamente diseñadas para incrementar y profundizar la participación ciudadana en los procesos políticos de toma de decisiones”¹³¹, es decir, que comprometen a la ciudadanía mediante esquemas institucionalizados en fases específicas de generación de medidas gubernamentales.

Como institución¹³² se puede señalar, entonces, que el presupuesto participativo es aquella clase de “...mecanismos que permitan a la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y sectorialización de las demandas y actuaciones, (establecer) las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto...”¹³³.

Lo que se puede señalar, ante la divergencia terminológica sobre el presupuesto participativo, es que se vuelve impetuoso generar bases teóricas-conceptuales generales sobre las cuales observar y detectar un proceso de decisión popular presupuestaria sobre otros programas y acciones que

¹³⁰ Ayala Sánchez, Alfonso y Hernández Polanco, José Ramón, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 77.

¹³¹ Smith, Graham, “Introduction”, en *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 1.

¹³² Bajo la perspectiva del neoinstitucionalismo político, el Estado promueve distintas instituciones que, con base en determinados fines y objetivos a seguir, moldean el comportamiento y la actitud de los ciudadanos ante el espacio público. El presupuesto participativo sigue la lógica de que, además de institucionalizarse como mecanismo en las leyes y normas reglamentarias, sus diseños institucionales tienen efectos sobre las rutinas y situaciones de los actores participantes y, subyacentemente, en los resultados generados. Véase más en: Guy Peters, B., “Las raíces del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo”, en *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en la ciencia política*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003, p. 50.

¹³³ Gomá, Ricard y Rebollo, Óscar, “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 201.

constituyen procesos divergentes a los planteamientos de fines y objetivos del actual tema de estudio.

Esto no solo por el hecho de que las definiciones vertidas a lo largo de la literatura sobre el presupuesto participativo giran en torno a experiencias prácticas sino que, además, por la circunstancia de que “...no existe una definición reconocida del presupuesto participativo, ya sea política o científica, explicando los criterios mínimos que deben cumplir”¹³⁴.

Para clarificar una definición en torno al presupuesto participativo se deben enunciar una serie de características base que permitirán arrojar una definición propia del mismo. Estas propiedades se pueden considerar como mínimas, más no suficientes, que deberán abordarse en el marco del estudio contextual de los casos vigentes.

Dichas características son:

1. Existe una participación ciudadana directa en el proceso de toma de decisiones y supervisión del gobierno sustentado en que todos los ciudadanos tienen derecho a la participación.
2. En el presupuesto participativo, el proceso decisonal está centralmente enfocado en la manera en que se usarán los recursos públicos escasos.
3. Existen diversos niveles de aplicación dentro de una ciudad o un distrito que implique un proceso de descentralización administrativa y de recursos que permitan a los ciudadanos tener poder de influencia en la decisión sobre las fases decisivas y su distribución posterior.

¹³⁴ Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Rocke, Anja y Allegretti, Giovanni, “Transnational Models of Citizen Participation. The Case of Participatory Budgeting”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sídney, 2012, p. 2.

4. La participación está dirigida por una combinación de reglas de la democracia directa y democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular, con la finalidad única de decidir cómo se usará el presupuesto público local.
5. Es un proceso que se repite a lo largo de los años. No se considera como presupuesto participativo aquel que solo se realiza por un año, una reunión o un proceso de referéndum presupuestal.
6. Los recursos se distribuyen de acuerdo con un método basado entre “criterios generales” y “criterios técnicos” en cada uno de los distritos, colonias y pueblos de una localidad.
7. Se requieren reuniones deliberativas previas antes de que la ciudadanía establezca una decisión, a través de reuniones comunitarias junto a sus representantes de los consejos locales o miembros del parlamento local.
8. La transparencia administrativa y fiscal como elementos disuasorios de la corrupción, alentando la renovación de una cultura política democrática donde los ciudadanos se convierten en agentes.¹³⁵

Derivado de lo anterior, la presente indagatoria propone una definición sobre el presupuesto participativo:

El presupuesto participativo es aquel mecanismo institucional de la democracia participativa que permite a la ciudadanía, de manera sostenible, analizar, discutir, deliberar y auditar el destino de un

¹³⁵ Dicho listado se compone de los postulados de Goldfrank, de Sousa Santos, Sintomer, Herzberg, Rocke y Allegretti. Véase más en: De Sousa Santos, Boaventura, “Presupuesto Participativo en Porto Alegre”, en *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo en Porto Alegre*, El Viejo Topo, Madrid, 2003, p. 28; Benjamin Goldfrank (2002), a través de Russon Gilman, Hollie, “Civic Innovation and Democratic Discontent”, en *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Brookings Institution Press, Washington, 2016, p. 7 y Sintomer *et al.*, *op. cit.*, pp. 2-3.

porcentaje establecido de los recursos públicos en conjunto con las instituciones gubernamentales.

Esta propuesta de definición señala, en primer lugar, que la participación de la ciudadanía en el presupuesto participativo debe contemplarse en distintas fases que implique su involucramiento e incidencia en las decisiones públicas. Aunado a ello, este *formar parte de* debe ser a lo largo del tiempo bajo determinadas reglas y procedimientos institucionalizados.

Al señalar su sostenibilidad institucional, las instituciones gubernamentales colaboran con la ciudadanía para alcanzar el *quid* del mecanismo deliberativo presupuestal. Para lograrlo, es menester contar con un diseño institucional, para cuyo efecto es generar determinados resultados con base en fines y objetivos colectivamente definidos o, en su caso, por la propia autoridad que lo impulse.

En lo general, al analizar el presupuesto participativo se aborda desde dos perspectivas. Una de ellas es desde el empoderamiento ciudadano, donde se otorga la facultad a la ciudadanía de tomar decisiones públicas con respecto a sus presupuestos financieros; mientras tanto, otra es la vertiente del diseño institucional, las reglas y procedimientos de operación.

La presente indagatoria se centrará, sin dejar a un lado la base del empoderamiento ciudadano, aquellos elementos referentes a los fines y objetivos que se traducen en reglas y procesos operativos. Los diseños institucionales, que influyen sobre la participación ciudadana y la calidad de las democracias locales, constituyen la base analítica cuyos elementos generales se abordan en el siguiente subapartado.

1.6.2.- *El diseño institucional del presupuesto participativo: tipos y su impacto en la participación ciudadana*

Al establecer conceptos y características sobre el diseño institucional del presupuesto participativo, este se rige mediante reglas, principios, valores y objetivos que le dan un sentido base de operación. La aplicación de los derechos y obligaciones entre actores participantes, a través del diseño institucional, se les da una orientación práctica para lograr un determinado fin.

Al concebir el presupuesto participativo como un mecanismo institucionalizado, este regula o modela el comportamiento de la conducta humana para lograr determinados resultados. Por ello, la conjunción de valores y objetivos con las reglas y procedimientos aplicativos impactan en el desempeño de la participación ciudadana y de la calidad de la democracia.

Por consiguiente, existen dos tipos generales de bases institucionales que impactan en la evolución del rol que ejerce la ciudadanía en el presupuesto participativo. El primero de ellos se le ha denominado como *radical* o *activista* de base social, mientras que el segundo tiene un enfoque *liberal* o *neoliberal* guiado *desde arriba* hacia la sociedad y prescrito por distintos organismos internacionales.

El siguiente cuadro refleja las principales características de cada base institucional que, a su vez, crean diseños institucionales específicos que predominan en el estudio de los casos de estudios empíricos del presupuesto participativo. En dicho tenor, como se ha mencionado, se contemplan funciones que ejercen la sociedad, el Estado, fines y objetivos a alcanzar.

Cuadro 5: Bases institucionales del presupuesto participativo

Criterio	Tipo Radical-Activista	Tipo Liberal-Neoliberal
<i>Tipo de democracia</i>	Deliberativa	Liberal
<i>Mecanismo de decisión</i>	Deliberación	Consulta
<i>Valor privilegiado hacia la sociedad</i>	Redistribución del poder público	Inclusión de sectores sociales a la participación
<i>Instrumento de diálogo entre Estado y Sociedad</i>	Responsabilidad y Rendición de Cuentas	Representación
<i>Tipo de instrumento</i>	Político	Económico - Técnico
<i>Actitud frente al Estado</i>	Compartir el poder político con el Estado	Restringir y/o tomar parte del poder del Estado
<i>Rol en la administración pública</i>	Radicalización de la democracia, empoderando a la ciudadanía	De carácter instrumental, formando parte del conjunto de las políticas públicas
<i>Organización</i>	Autoorganización popular	Instituciones formales
<i>Promotores</i>	Partidos de Izquierda y Organizaciones populares	Agencias y organismos internacionales
<i>Tipo de Diseño</i>	Flexible	Rígido

Fuente: Elaboración propia con base en Goldfrank, Benjamin, “Lessons from Latin America’s experience with Participatory Budgeting”, en *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington, 2007, pp. 94-98 y Hernández-Medina, Esther, “Globalizing Participation: “Exporting” the Participatory Budgeting model from Brazil to the Dominican Republic”, en *Berkeley Journal of Sociology*, Núm. 51, University of California, Berkeley, 2007, pp. 71-76.

El tipo radical o activista es aquel que comprende al presupuesto participativo como un mecanismo de la democracia participativa que busca la redistribución del poder público y el bienestar colectivo, mediante el ejercicio pleno de los derechos políticos de participación y la construcción de un diseño institucional flexible que da pauta a la legitimación del Estado y la corresponsabilidad con el gobierno en turno.

Mientras tanto, en contraposición, el tipo tendiente al esquema liberal-neoliberal concibe al presupuesto participativo como una política emanada *desde arriba* con la finalidad de impulsar el desarrollo local de las ciudades, mediante procesos más rígidos y técnicos donde únicamente se consulta a la ciudadanía para la definición de prioridades presupuestales.

Lo anterior implica que ambos esquemas conciben distintos roles que el Estado y la sociedad civil pueden ejercer en el presupuesto participativo. Como tal, el enfoque que se desea impulsar y el proceso resultante de la elaboración e instrumentación del mecanismo son factores determinantes que, de hecho, se encuentran expresados en leyes y normas reglamentarias.

Con base en ello, se puede señalar el grado con el cual la sociedad civil incide efectivamente en la toma de decisiones públicas y, subyacentemente, en la calidad de las democracias locales. Es decir, qué tanto la ciudadanía organizada puede cumplir varias de sus funciones principales en aras de la preservación y mejora de la gobernabilidad democrática¹³⁶.

El conjunto de valores y principios que cada modelo impulsa, convertidos en reglas y procedimientos específicos, dan pauta a la consecución de modelos generales. El resultante de este procedimiento es la definición de dos modelos de diseño institucional contrapuestos entre sí: *el modelo deliberativo* y *el modelo consultivo*.

¹³⁶ Algunas de ellas son la identificación de problemáticas emergentes en la agenda pública, incorporación de actores en favor de desarrollo social, la promoción de la participación de sectores marginados y discriminados en las políticas públicas, promover y defender los derechos humanos, fomentar la transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado, vigilar la realización de elecciones libres y confiables y contribuir a la regulación de los proyectos de desarrollo. Véase más en: Jusidman, Clara, “Y a pesar de todo...se mueve”, en *Revista Voz y Voto*, Núm. 346, Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V., México, 2021, pp. 4-5.

El modelo deliberativo se basa en los preceptos valorativos y procedimentales del caso de Porto Alegre y que ha sido el basamento para las experiencias brasileñas. Sus reglas buscan, como se señaló en la base institucional del tipo radical-activista, la inclusión de la ciudadanía y de aquellos dirigentes no tradicionales (de base social) en la discusión y control de la toma de decisión presupuestaria.

Mientras tanto, el modelo consultivo del presupuesto participativo menciona a la participación ciudadana como aquella donde si bien esta “...incide directamente en la acción pública mediante la definición de propósitos colectivos, el involucramiento solo es de tipo informativo sin que se profundice en el diálogo, la deliberación fluida, constante y simétrica entre la administración local y la ciudadanía...”¹³⁷.

No obstante, la presente indagatoria incorpora un tercer modelo denominado *control gubernamental*. En este, se caracteriza el gobierno local por ser el eje promotor de reglas, procedimientos y métodos de corte temporal, discrecional y sin algún grado de vinculatoriedad decisional, con la finalidad de legitimar las decisiones gubernamentales sin la participación efectiva y real democrática de la ciudadanía.

Al considerarse estos modelos en su carácter puro, el contexto en el que operan los presupuestos participativos son diversos lo que impulsa a la práctica de modelos híbridos. Es decir, cada caso por estudiar refleja una tendencia no unívoca ni uniforme que incide en la generación de un tipo específico de ciudadanía, de grado decisional y de democracia local.

¹³⁷ Ramírez Brouchoud, María Fernanda y Franco Vargas, María Helena, “Introducción”, en *El presupuesto participativo: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales*, Editorial EAFIT, Medellín, 2020, pp. 27-28.

1.6.3.- Las condiciones mínimas y sus efectos en el presupuesto participativo

El surgimiento, institucionalización y aplicación del presupuesto participativo depende de criterios normativos y valorativos que generan distintos diseños institucionales. Entre ambos, existen una serie de condiciones de carácter político, social, institucional y financiero que tienen efectos sobre el desarrollo y los resultados del proceso.

La conjunción entre aspectos normativos, las condiciones mínimas y los modelos institucionales del presupuesto participativo, además, permite comprender las buenas o malas prácticas, así como las ventajas y desventajas de su aplicación en distintos contextos con lo que hace referencia a la heterogeneidad del mecanismo.

En este sentido existen distintas consecuencias deseadas e indeseadas para la sociedad, el gobierno local y la calidad de la democracia, lo que refuerza la base óptica del análisis sobre las reglas y procedimientos que rigen al presupuesto participativo. A modo esquemático, el gráfico 2 refiere al conjunto de determinadas condiciones de distinta índole (causales) y sus potenciales resultados (efecto).

En el sentido teórico, se considera cada listado de condiciones y resultados como modelos tópicos ideales. No obstante, en la práctica analítica de cualquier caso de estudio se contempla una mixtura de elementos condicionantes tendientes hacia resultados de tipo negativo o positivo para el desarrollo procesal y sus actores participantes, así como para la calidad democrática participativa.

Gráfico 2: Condiciones previas y resultados previstos en el presupuesto participativo

<i>Condiciones Previas</i>	<i>Resultados Previstos (+)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> a) Voluntad política del gobierno local para permitir la participación ciudadana y compartir la toma de decisiones. b) Capital social expresado en asociaciones civiles que permita la expresión de la comunidad. c) Personal competente y técnicamente calificado, de parte de la administración local, para llevar a cabo el P.P. d) Tamaño reducido en su aplicación, ya sea un distrito como mínimo y máximo un municipio. e) Recursos Suficientes para la ejecución de proyectos y programas sociales. f) Plataforma legal que regule la participación ciudadana en materia presupuestal. g) Descentralización política con base en la elección popular de los alcaldes y administradores. h) Reglas e información asequibles a la ciudadanía. 		<ul style="list-style-type: none"> a) Mejora la eficiencia, la transparencia y la descentralización decisional. b) Crea competición entre distritos en búsqueda de recursos. c) Una alta participación produce esquemas de deliberación que da pie a un potencial empoderamiento ciudadano. d) Promueve la justicia social enfocando recursos a los distritos con mayor nivel de carestía. e) Alienta la competición entre ciudadanos a favor de sus proyectos. f) Promueve la solidaridad comunitaria y alienta a obtener mayores niveles de información. g) El proceso alienta a mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno local.
<i>Condiciones Previas</i>	<i>Resultados Imprevistos (-)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> a) Falta de voluntad política del gobierno local que impida la continuación del P.P. en próximos periodos. b) No se prevén recursos mínimos para el sostén del proceso en contextos de crisis económica. c) Copiar acriticamente procedimientos y/o reglamentación sin adaptarlos a la realidad local. d) El individualismo que genera enfrentamiento entre participantes. e) El fenómeno de “los reyes magos” donde se supra valora el alcance del P.P. y permite la desviación de este, aunado al fenómeno del clientelismo político. f) Objetivos partidistas y el enfoque no político del instrumento. g) Dependencia técnica del proceso. h) Marcos regulatorios no aplicados en su totalidad. 		<ul style="list-style-type: none"> a) Limita la formación de redes ciudadanas y hay poca movilización ciudadana para apoyar proyectos. b) La movilización tiene como fin la obtención de recursos y no la mejora comunitaria. c) Desincentiva la participación si solo tiene por objetivo la selección de una política específica. d) Las comunidades más empobrecidas son marginadas y no reciben ningún beneficio. e) Grupos organizados (de cualquier índole) se benefician de la desorganización de los grupos pequeños. f) El proceso puede estar dominado por líderes comunitarios. g) Un grupo pequeño de líderes puede tener acceso a oficiales del gobierno para promover sus intereses bajo la secrecía.

Fuente: Elaboración propia con base en Wampler, Brian, *Participatory Budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2007, p. 67; Goldfrank, Benjamin, “Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI, Núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006, pp. 7-8 y en Allegretti, Giovanni; García Leiva, Patricia y Paño Yáñez, Pablo, “Cómo evitar los errores que se han cometido en experiencias previas”, en *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), Málaga, 2011, pp. 95-114.

Como fue posible observar en el anterior gráfico, existe una relación intrínseca entre buenas o malas prácticas y los resultados que pueden generarse al momento de aplicar el presupuesto participativo. En dicho sentido, depende de la acción que realicen la ciudadanía y las instituciones gubernamentales expresados en normas y procesos cotidianos.

En primera instancia, si un proceso de presupuesto participativo contempla la voluntad política del alcalde y esta se canaliza en una plataforma legal asequible con miras a la descentralización de decisiones y un personal gubernamental calificado, aunado a la expresión ciudadana mediante organizaciones legítimas y representativas, se prevén resultados positivos en la acción y legitimidad del primero al responder las demandas del segundo.

En contraposición, ante la falta de voluntad del gobernante sin marcos regulatorios ciertamente flexibles donde se supedita el interés partidario o de grupo al general, limita la acción de la ciudadanía al carácter consultivo sin resolver, de fondo, los problemas comunitarios que alienta al fortalecimiento del individualismo, de líderes escasamente representativos y la cooptación del proceso deliberativo.

Por tanto, la conjunción de los criterios normativos más las condiciones previas determinan un tipo de diseño institucional que, a su vez, influye en la obtención de resultados que pueden orientar hacia el empoderamiento ciudadano o al control político gubernamental. Con base en lo anterior, de manera ideal, se pueden desprender los siguientes axiomas:

- a) La probabilidad de que un diseño institucional del presupuesto participativo sea *deliberativo* aumenta en la medida de que la incidencia y control de la ciudadana sea efectivo en todas las fases procesales.

- b) La probabilidad de que el diseño institucional del presupuesto participativo sea *consultivo* aumenta en la medida de que la participación ciudadana sea efectiva únicamente en la fase de decisión prioritaria.
- c) En la medida de que el gobierno local sea participe y director de las fases procesales, mayores son las oportunidades de que sea el presupuesto participativo *controlado por el gobierno*.

En dicho sentido, estos axiomas son determinados por las condiciones y contextos en que opera el presupuesto participativo que se enunciaron a lo largo del presente capítulo. No obstante, como se ha mencionado, en la práctica política del mecanismo únicamente se establecen criterios de tendencias ante los resultados de las variables analíticas que son, cabe decir, independientes entre sí.

Esta serie de tendencias significan, por un lado, que no existen modelos ideales unívocos aplicados en su totalidad en el análisis del presupuesto participativo y que contienen elementos característicos de las comunidades que lo practican. Mientras tanto, esta serie de tendencias implican reconocer un tipo de relación gobierno-ciudadanía donde influyen entre sí, más no necesariamente se determina uno al otro.

Es por todo lo anterior que la determinación de dichas bases implica un esfuerzo aplicativo sobre los casos de estudio a analizar y que pretende ser un esquema de observación comparable frente a otros que se han realizado. En general, ante la diversidad programática y estructural del presupuesto participativo, estas líneas generales conceptuales serán el fundamento de la presente indagatoria cuyas bases aplicativas se desarrollan a partir del tercer hasta el quinto capítulo.

1.7.- Conclusión

La base primordial de la comprensión de la democracia participativa y, subsecuentemente, del presupuesto participativo permite un acercamiento a la diversidad histórica y comprensiva sobre la participación e incidencia ciudadana en los asuntos públicos y el rol que ejercen las instituciones gubernamentales en dichos procesos.

Por tanto, como se señaló en el objetivo de este capítulo, fue esclarecer las distintas corrientes y concepciones teóricas-conceptuales en el andar histórico de la construcción de la democracia participativa y su influencia como forma política de toma de decisiones expresada en mecanismos y procesos deliberativos como el presupuesto participativo.

El punto de partida fue el señalar y posicionar al enfoque conceptual democrático procesal y al tipo participativo como la conjunción de instituciones y normas que conciben a la participación ciudadana con carácter cotidiano y constante que, a su vez, redimensionaba los roles entre actores participantes en aras de la construcción de las innovaciones democráticas.

En dicho proceso de constitución e institucionalización de la participación ciudadana, es de observar y señalar que la premisa del institucionalismo político establece que las reglas y procedimientos influyen en la actitud y comportamiento de la ciudadanía, donde permite distinguir entre el *formar parte de* y el *formar parte de efectivo* en los marcos de la gobernanza democrática.

Con base en lo anterior, se infiere que la gobernanza democrática supone bases normativas y programáticas que impactan en la generación de un tipo de acción ciudadana. En ello, se establecieron los grados donde la ciudadanía es

tomada en cuenta, desde su nivel inferior de ser sujeto pasivo al grado máximo de ser agente de control de toma colectiva de decisiones.

Subsecuentemente, se analizaron las conceptualizaciones y esquemas de operación de los principales mecanismos de la democracia participativa. Cada uno de ellos, aplicado tanto a nivel nacional como subnacional, cuentan con un proceso de construcción histórica y condiciones particulares para su utilización como medio canalizador de demandas ciudadana hacia el sistema político.

Lo anterior permitió conllevar el estudio sobre el objeto de la presente investigación: el presupuesto participativo. Como fue posible observar, existe una multiplicidad de definiciones en torno a este, cuya base en todos los casos es aquella que la asume como un mecanismo de la democracia participativa donde la ciudadanía decide sobre el destino de los recursos públicos escasos en obras, servicios y proyectos comunitarios.

Consecuentemente, tras analizar los distintos aspectos normativos e institucionales, se estableció que la conjunción de los bases de principios y valores más la reglamentación procedimental daba pauta a la generación de tres tipos de modelos institucionales que influyen en la construcción de resultados que inciden en la acción ciudadana y en la calidad de la democracia local.

Esta serie de pasos analíticos se aplicarán, atendiendo las particularidades de los casos de estudio, bajo la perspectiva comparada en contextos originarios y reglas sustancialmente diversas con factores explicativos y resultados similares. Con base en ello, implica conocer los procesos de construcción institucional del presupuesto participativo, su normatividad, operación y su impacto para los actores participantes en los casos subnacionales de la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín.

CAPÍTULO 2: ASPECTOS CONTEXTUALES Y OPERATIVOS DEL SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LOS CASOS NACIONALES DE COLOMBIA Y MÉXICO

2.1.- Introducción

El presupuesto participativo, como mecanismo de la democracia participativa, contiene una base operativa que consiste en la distribución de un porcentaje determinado de recursos de los presupuestos públicos en atención a las demandas ciudadanas. No obstante, desde su surgimiento formal en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, las propias experiencias locales han generado distintas metodologías y diseños institucionales con base en objetivos diversos.

La pluralidad de los casos que han aplicado el procedimiento ha motivado a la necesidad de establecer lineamientos que permitan reconocer el grado en que la ciudadanía y las instituciones gubernamentales actúan en el mismo. Esto implica establecer un análisis sobre las bases históricas y su evolución jurídico-política en los casos de estudio a investigar.

Se parte, entonces, de la tesis que el presupuesto participativo en los casos específicos de la Ciudad de Medellín, Colombia y Ciudad de México, han proseguido una serie de acontecimientos políticos y sociales de carácter regional y nacional que han configurado una concepción particular del mecanismo y que, como resultado, generan distintos elementos de tipo procesal que permiten delimitar el espacio de acción de los actores involucrados.

Por todo lo anterior, el objetivo del presente capítulo es abordar el origen y desenvolvimiento del presupuesto participativo en los casos colombiano y mexicano, en lo general, que han influido en las ciudades de Medellín,

Colombia y Ciudad de México, México, a través de un análisis comparado de sus bases institucionales y condiciones previas. Este busca responder a la pregunta guía de investigación: *¿Cuál ha sido el proceso de construcción jurídico-política del presupuesto participativo a nivel nacional y subnacional que influyen en los casos de Medellín, Colombia y Ciudad de México, México?*

Este capítulo se divide en cuatro apartados. El primero de ellos consiste en la revisión del modelo portoalegreño que se ha considerado como el caso embrionario de presupuesto participativo, cuya influencia se ha observado en la construcción de diseños, metodologías y objetivos que pretendan fortalecer la democracia local en aquellas ciudades que las implementan.

El segundo apartado emprende el análisis del estado actual del presupuesto participativo por todo el mundo con mayor énfasis en el caso latinoamericano. Ello tomando en consideración los aspectos procesales particulares de cada nación que dan pauta del impacto del mecanismo en la vida comunitaria con lineamientos particulares pertenecientes al contexto aplicativo.

Mientras tanto, el tercer apartado consiste en el estudio de los casos mexicano y colombiano, observando las tendencias programáticas y legales que son imperantes en ambos contextos para, finalmente, en el cuarto apartado indagar y obtener inferencias sobre las bases y condiciones institucionales expresadas en el primer capítulo sobre los casos generales de investigación.

Todo lo anteriormente expresado permite establecer la concepción sobre la cual se instauraron los presupuestos participativos que impactan, subyacentemente, en la creación de un modelo de diseño institucional y a su vez en los resultados procedimentales incidiendo, como tal, en el encuadre de un tipo de participación e incidencia ciudadana particular.

2.2.- Porto Alegre, Brasil: el origen procesal del presupuesto participativo

El nacimiento del presupuesto participativo como mecanismo de la democracia participativa se constituyó en el marco de un desarrollo histórico que fue, en primera instancia, de la mano del proceso de transición democrática en la región latinoamericana iniciada en la década de los años setenta del siglo XX. En este sentido, se enmarca su origen desde el ámbito nacional hacia lo local.

Estos procesos de transición democrática se constituyen por factores correspondientes a las funciones de los gobiernos autoritarios en turno, donde estos no cumplen su función necesaria para la cual fueron instaurados y dejan de ser funcionales, se pierde la confianza frente a la sociedad; ello supone el inicio de los procesos democráticos de elección y participación ciudadana¹³⁸.

El proceso brasileño, en lo particular, constituyó ser aquel de tipo gradual y paulatino frente a otros casos latinoamericanos que fueron de manera abrupta y disruptiva con base en sucesos puntuales. Esta transición inicia, de manera formal, en 1979 tras quince años de gobierno militar caracterizados por:

“...la conformación de un cuerpo jurídico en el que se produjo regularmente la rotación presidencial en función de un proceso de cooptación llevado a cabo en la cúpula militar, un tímido funcionamiento de un parlamento elegido democráticamente sobre la base un bipartidismo forzado y, en los últimos tiempos, la elección de las autoridades de los Estados federales...”¹³⁹.

Dicho entramado jurídico se constituye con la adopción de la Constitución de 1967 y ampliamente reformada en 1969. Estos elementos de

¹³⁸ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, C. “Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)”, en *Transiciones desde un gobierno autoritario/4 – conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Ediciones Paidós, Madrid, 1994, p. 84.

¹³⁹ Alcántara Sáez, Manuel, “Brasil”, en *Sistemas políticos de América Latina – Vol. I, América del Sur*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 99.

orden jurídico-político se complementaron con el desarrollo económico e industrial existente en dicho país entre 1968 y 1974; no obstante, la combinación entre el crecimiento económico y la represión política no generó el parangón que otorga la legitimidad en contextos democráticos.

Por lo tanto, desde 1979 se empieza un proceso de apertura democrática con el regreso del pluripartidismo a la arena electoral que, en conjunto con las disposiciones constitucionales del año de 1982 tendientes a la ampliación de espacios de representación política y la conformación de un colegio electoral, tuvo por resultado el regreso de los civiles al poder presidencial con el vicepresidente José Sarney, en ausencia de Tancredo Neves, en 1985.

Es menester señalar que a este proceso de alternancia en el poder político nacional, se pretendió generar nuevas bases jurídicas sobre el sistema político. En 1984 se estableció la “Comisión Arinos” que sería la encargada de formular el anteproyecto de una nueva constitución que sería analizada por la Asamblea Nacional Constituyente electa en 1986 y sancionada en el año de 1988¹⁴⁰.

La Constitución Política de la República Federativa de Brasil de ese año marcó la pauta, desde el ámbito nacional, que permitió la ampliación de la participación ciudadana bajo dos elementos analíticos: el ejercicio de la soberanía popular de manera directa e indirecta, así como los derechos individuales y colectivos, y la ampliación del régimen federal en sus facultades.

El ejercicio de la ciudadanía en las decisiones públicas, amparada bajo la garantía irrestricta de los derechos de la libre manifestación de las ideas, el

¹⁴⁰ La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente se lanzó mediante la enmienda constitucional 26/1985 cuya función fue analizar, modificar y aprobar el anteproyecto constitucional de la “Comisión Arinos” a partir del 1 de febrero de 1987, culminando sus trabajos el 5 de octubre de 1988. Véase más en: Bravo Lira, Bernardino, “La Constitución de 1988 en Brasil. Trasfondo histórico e institucional”, en *Anuario Mexicano de Historia de Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 62-66.

acceso a la información, reunión, asociación y de petición, se complementó con la transferencia de facultades hacia los Estados y municipios como son los relativos a la salud, educación, combate a la pobreza, presupuesto y legislar sobre los tópicos de interés local¹⁴¹.

La estructura descentralizada de la administración pública permitió la expansión de la participación ciudadana y popular. El caso de la Ciudad de Porto Alegre fue objeto de ello tras la asunción de Olívio Dutra como alcalde por el Partido de los Trabajadores (PT) en 1989, con distintas problemáticas de tipo financiero y de enfrentamiento al interior de dicho partido.

En medio de las discusiones sobre el cómo podía canalizarse la participación ciudadana en los asuntos públicos, en ese mismo año se introdujo el Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad que implicó una división territorial de dieciséis distritos para la creación de asambleas comunitarias que discutieran el rumbo presupuestal rumbo al año de 1990.

El presupuesto participativo logró su emergencia debido a las reformas de tipo financiero y político-organizacional. El incremento de las transferencias federales a las municipalidades y la continua demanda de sectores de la sociedad civil de mayores espacios de toma de decisiones de poder¹⁴² generó compromisos en la administración local para crear un andamiaje institucional sobre la política de intervención ciudadana en los asuntos presupuestales.

La política del *Orcamento Participativo* tuvo como principios sustantivos que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, cuya canalización se da

¹⁴¹ Constitute Project, *Constitución de Brasil de 1988, con enmiendas hasta 2017*, Proyecto de Constituciones Comparadas, University of Texas/ University of Chicago, 2017, pp. 29-35. Texto constitucional disponible para su consulta en: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=es

¹⁴² Goldfrank, Benjamin, “Porto Alegre: Making Participatory Budgeting Work”, en *Deepening Local Democracy in Latin America: participation, decentralization, and the left*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2011, p. 177.

mediante reglas de la democracia directa y democracia representativa (en su conjunto, democracia semidirecta o participativa) mediante instituciones y reglamentos internos donde los recursos públicos estarían distribuidos bajo criterios generales y técnicos¹⁴³.

En lo general, los rasgos del presupuesto participativo generados del proceso portoalegreño son:

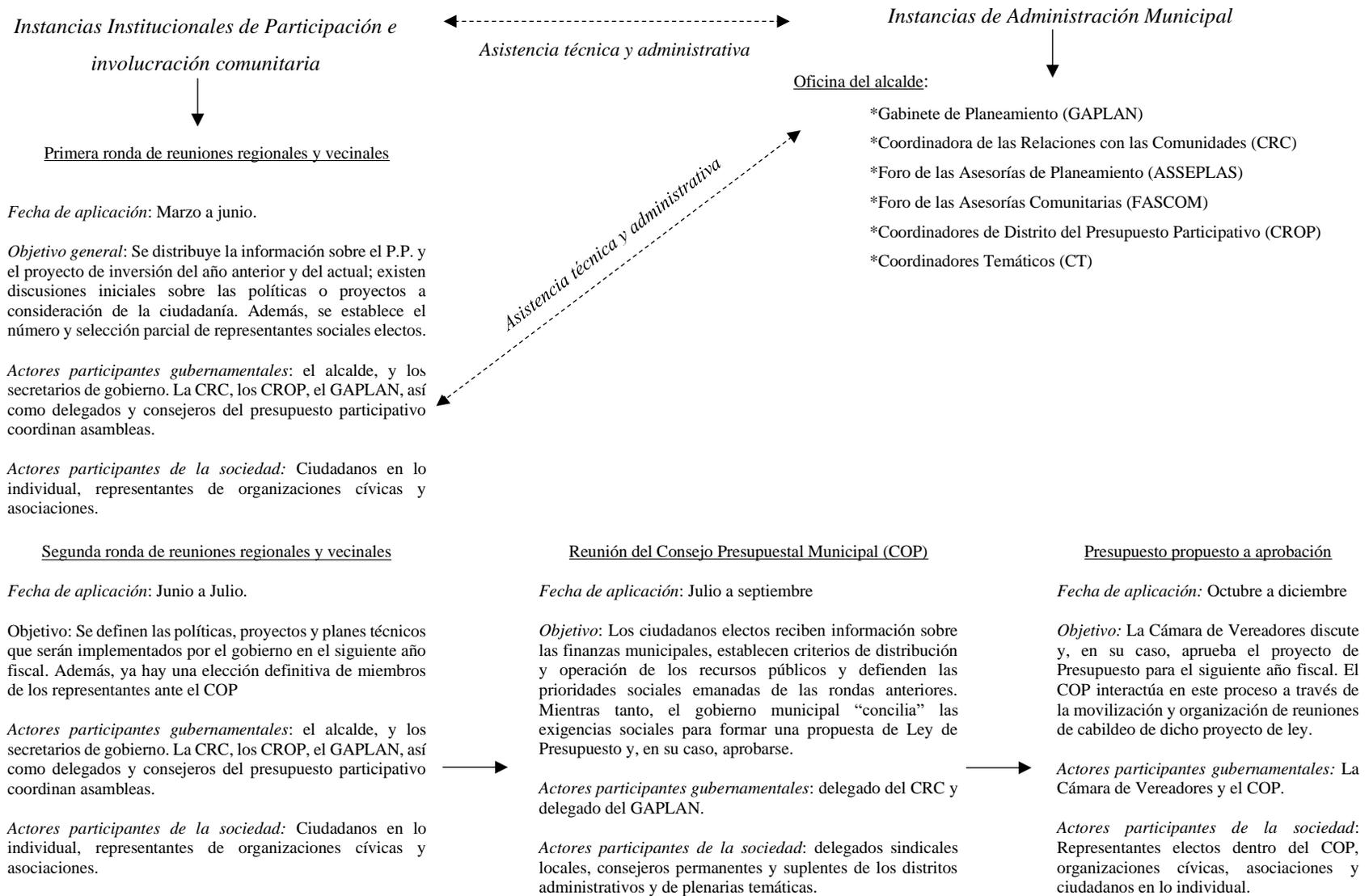
- a) *Sesiones informativas*: los ciudadanos tienen acceso a la información sobre el costo y efectos de los distintos programas de gobierno.
- b) *Asambleas vecinales*: la ciudadanía articula las necesidades de conformación del presupuesto local.
- c) *Delegados del presupuesto*: implica el registro de ciudadanos que interactúan directamente con el personal de gobierno y establecen propuestas presupuestales viables.
- d) *El voto*: grandes grupos de residentes votan los proyectos que son susceptibles de fondearse¹⁴⁴.

De lo anterior se desprende la creación de un diseño institucional con una orientación flexible, no obstante técnica, pero sustentable y económicamente distributiva a lo largo del tiempo. Esta estructuración coordinada entre actores e instancias de cogestión de recursos públicos y de toma de decisiones, que se expresa en el gráfico siguiente, ha servido, como tal, de referencia para ejercicios por todo el mundo que plantean un modelo tendientemente deliberativo.

¹⁴³ De Sousa Santos, *Op. Cit.*, p. 28.

¹⁴⁴ Russon Gilman, Hollie, "Civic innovation and democratic discontent", en *Democracy reinvented: participatory budgeting and civic innovation in America*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2016, p. 8.

Gráfico 3: Esquema operativo del presupuesto participativo en Porto Alegre¹⁴⁵



¹⁴⁵ Elaboración propia con base en De Sousa Santos, *Op. cit.*, pp. 32-49 y Wampler, *Op. Cit.*, pp. 52-53.

En lo general, en dicha estructura intervienen tanto órganos del gobierno local e instancias ciudadanas. En cuanto a los primeros, el diseño institucional otorga al gobierno las siguientes funciones:

- a) La dirección estratégica, ejecución de inversión y coordinación en la elaboración de la ley presupuestal por parte del Gabinete de Planeamiento.
- b) Articula las relaciones con las comunidades y coordinadores de distrito, aunado a la realización de reuniones regionales, vecinales y del COP a cargo de la Coordinadora de Relaciones con las Comunidades.
- c) Promueve la realización de foros de discusión sobre las políticas de participación ciudadana, así como los procedimientos de orden técnico y administrativo para el ejercicio del presupuesto y la canalización de las demandas comunitarias.
- d) El asesoramiento y vigilancia de los procesos de constitución del presupuesto participativo mediante coordinadores distritales y temáticos, encargados de llevar a cabo las discusiones comunitarias con apego a lo que marcan los lineamientos operativos gubernamentales del Estatuto Interno del Presupuesto Participativo.

La ciudadanía, por otro lado, cuenta como instancias deliberativas las reuniones de carácter distrital y vecinal, donde presentan sus necesidades, demandas y propuestas circunscritas a las temáticas de a) educación, deporte y ocio, b) circulación, transporte y movilidad urbana, c) vivienda, organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental, d) desarrollo económico, fiscalidad, turismo y trabajo, e) cultura y f) salud y asistencia social¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Gobierno de la municipalidad de Porto Alegre, *Regiones y temas del proceso de presupuesto participativo*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2019, información gubernamental vigente consultada el 4 de marzo de 2022. Disponible para su consulta en: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=5

El órgano más importante de la ciudadanía es el Consejo Presupuestal Municipal (COP) establecido con las reglas y dinámicas de la democracia participativa y representativa. A través de los representantes comunitarios electos, se ejerce la deliberación pública como elemento consustancial de diálogo, negociación y formulación de proyecto presupuestal.

Además de lo anterior, este ejerce influencia y funge acciones de cabildeo con los tomadores de decisión final en la Cámara de los Vereadores. Este ejercicio de cabildeo también implica no solamente participar, sino incidir a través de los medios de comunicación y en la sociedad para defender el proyecto que fue formulado por la COP.

Como política pública del gobierno local, los acuerdos políticos y presupuestales generados alientan al acercamiento entre las partes como un método de canalización del conflicto político y mejorar la credibilidad del gobierno en turno, alcanzándose niveles de legitimidad política y social mayoritarios.

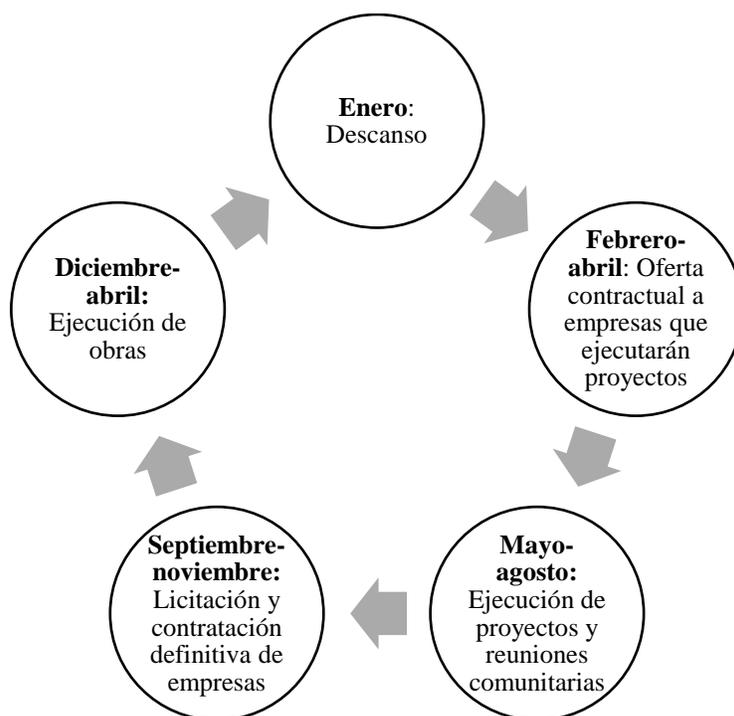
Este último fue un objetivo neurálgico al inicio de la administración de Dutra en 1989 en la medida de ser una propuesta de su campaña electoral: la renovación de la cultura política mediante la transparencia, rendición de cuentas y la participación directa de los ciudadanos en los procesos decisionales gubernamentales¹⁴⁷.

Tras la aprobación del proyecto presupuestal, sobreviene la etapa de su aplicación y monitoreo de los recursos invertidos en programas acordados. El COP cuenta, mediante los órdenes jurídicos estatutarios que regulan el mecanismo, con facultades de supervisión en el uso de los recursos públicos y

¹⁴⁷ Russon Gilman, *Op.Cit.*, p. 7.

del avance de obras presupuestarias; en su conjunto, el ciclo de la política pública del presupuesto participativo puede durar hasta veintiséis meses operativos por el esquema de transparencia y rendición de cuentas, expresado en el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Esquema de tiempos y acciones en la fase de transparencia y rendición de cuentas del presupuesto participativo de Porto Alegre



Fuente: Gobierno de la municipalidad de Porto Alegre, *Monitoreo de obras y servicios*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2005, versión electrónica actualmente vigente y consultada el 6 de marzo de 2022. Disponible para su consulta en: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/etapa_exp.asp

Los resultados que generó el presupuesto participativo en la Ciudad de Porto Alegre se pueden expresar en dos vertientes contrapuestas, pero implícitamente ligadas entre sí: en torno a la democratización local y mejora de la gestión pública de las demandas ciudadanas, por un lado, y de soporte social de tipo político-electoral, por otro.

La iniciativa de coproducción de la política pública del presupuesto participativo, donde se reducen las brechas asimétricas del poder, ha implicado la interacción entre actores gubernamentales, de la sociedad civil y de tipo político. Dicha relación, implicada en el diseño institucional y la propia actitud de los actores participantes, generó cinco elementos sustantivos que inciden en la profundización de la democracia local y de la gestión pública:

- a) Alto grado de apertura en la red de actores participantes, donde confluyen ideas, percepciones y propuestas diversas entre sí.
- b) Distribución de facultades que permitiera compaginar la experiencia organizativa de distintos actores sociales y la creación de relaciones de tipo horizontal.
- c) La cohesión y preferencia sobre la tesis general de la importancia de la participación profundizada por las reformas de tipo fiscal y presupuestal del gobierno petista de Dutra y la exigencia arraigada de larga data de la participación ciudadana en lo local como un valor inherente a la democracia.
- d) La relación amplia de interconexión entre ciudadanía e instituciones gubernamentales se debe, en buena medida, a que los que detentaron el poder local tuvieron una historia previa de lucha y exigencia mediante los movimientos sociales, sin que dicha interlocución estuviera exenta del natural conflicto, institucionalmente canalizado.
- e) El control de la red entre actores permitió que se consolidara una sola estructura viable de confluencia entre estos, pero variable en su composición y diseño. La diversidad interna de la red alentó a diversas modificaciones sin que se formalizara legalmente (institucionalización completa) con sus inherentes riesgos de burocratización, lo que explica por qué su diseño institucional se sustenta en sus valores y principios y no en la inflexibilidad del marco legal procesal¹⁴⁸.

Si bien la dinámica del proceso de presupuesto participativo ha alentado al fortalecimiento de la cultura política participativa en la Ciudad de Porto Alegre y mejorar la calidad en los servicios públicos, que fue reconocida por el

¹⁴⁸ Rodrigues de Caires, Carlos Miguel y Sotelo Quispe, Gabriela, “La excepcionalidad de Porto Alegre: presupuesto participativo y red de políticas”, en *Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol. VIII, Núm. 14, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, México, 2019, pp. 18-21.

Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en 1996 como un programa de buenas prácticas locales de gestión pública urbana, también tuvo sus efectos en el panorama político-electoral local.

El presupuesto participativo, al generar importantes inversiones para la satisfacción de las demandas ciudadanas con bajos ingresos sobre la base de la transparencia, rendición de cuentas y del compromiso cívico-ciudadano a través de la pedagogía pública¹⁴⁹, el efecto inicial más común del mismo es la reelección del partido y/o gobernante en la alcaldía en turno.

El Partido de los Trabajadores (PT), como eje político-partidario que encabezó la propuesta del presupuesto participativo, gobernó la Ciudad de Porto Alegre durante cinco periodos consecutivos (1989-2004) y cuya influencia se expandió a otros territorios brasileños con la expectativa generada por aquellos partidos de izquierda en la universalización de los servicios públicos y el cambio de las formas tradicionales de hacer política¹⁵⁰.

No obstante, el propio modelo portoalegrense fue orientándose en los años subsecuentes a un modelo de la buena gobernanza¹⁵¹. Ello implicó alejarse de los postulados de la radicalización de la democracia y el fortalecimiento *desde abajo* del poder popular y se optó por la eficiencia y eficacia en el gasto municipal y dar contenido a las políticas de descentralización.

¹⁴⁹ Considerados como elementos analíticos en Marquetti, Adalmir, “Democracia, equidade e eficiência: O, Caso do Orcamento participativo em Porto Alegre”, en *A inovacao democrática no Brasil; o, Orcamento participativo*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2002, pp. 129-156 y en Baiocchi, Gianpaolo; Heller, Patrick y Silva, Marcelo K., “Civil Society and the Local State: Toward a Relational Framework”, en *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 2011, p. 31.

¹⁵⁰ Goldsmith, William y Vainer, Carlos, “Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVII, Núm. 82, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2001, 9 pp.

¹⁵¹ Cabannes, Yves, “Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas”, en *Revista de la Asociación Argentina de la Democracia Participativa*, S/V, S/N, AADM, Buenos Aires, 2020, 18 pp. Disponible para su consulta en: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2020/04/20/revisitando-las-promesas-democr%C3%A1ticas-del-presupuesto-participativo>

Aunado a ello, se ha señalado la dificultad que contrae la participación como efecto contraproducente expresado en esquemas de cooptación de militantes de la sociedad civil incorporados a la dinámica del sistema político y la rutinización de una práctica democrática innovadora¹⁵² que ha gozado de altos índices de credibilidad, pero bajos niveles de participación ciudadana.

La experiencia portoalegrense constituyó un modelo de participación ciudadana que varía en contextos de aplicación y cuyos resultados son, por ende, diversos. Con ello, se debe señalar que dependiendo los objetivos y valores que persiga, se constituye un determinado diseño en la búsqueda de la democratización a nivel local y de la mejora de la gestión de los problemas públicos.

La influencia de los resultados generados expresados por la experiencia portoalegrense y su reconocimiento como buena práctica de gestión pública, alentó a que otras ciudades del mundo, incluyendo las latinoamericanas, asumieran modelos *sui generis* en la construcción gradual de relaciones proactivas democráticas entre la ciudadanía y los gobiernos locales en turno con base en su circunstancia política, económica, social y cultural.

Empero, los inherentes retos que todo caso de presupuesto participativo ha afrontado gira en torno a los niveles y causas de la baja participación, la insatisfacción con sus resultados, el uso de la tecnología, la imposición de realizarlo en contextos no propicios y dar más voz a aquellos que tienen más experiencia política bajo la postura de una *falsa* legitimidad¹⁵³.

¹⁵² Sintomer, Yves y Ganuza, Ernesto, “Todo empezó en Porto Alegre...”, en *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación de las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2011, p. 16.

¹⁵³ Miller, Ruth, *Presupuesto Participativo*, The Engine Room Library, Londres, 2017. Sitio electrónico de información de Organismos de la Sociedad Civil, consultado el 08 de marzo de 2022 y disponible en: <https://library.theengineroom.org/es/participatory-budgeting/>

2.3.- La expansión y dispersión del presupuesto participativo en el mundo: diversos enfoques y objetivos

El presupuesto participativo, como un mecanismo de la democracia participativa, se impulsó desde la década de los noventa del siglo XX en otras regiones del mundo como un procedimiento innovador que permitiera el fortalecimiento de las democracias a nivel local, en medio de los procesos de liberalización política y económica.

En la adopción de este mecanismo, se constituyeron tres elementos consustanciales que alentaron a la implementación del presupuesto participativo, a modo de su justificación contextual procesal:

- a) La necesidad de incrementar las formas o medios legítimos de participación ciudadana que permitieran mejorar la percepción de la opinión pública sobre la acción de gobierno.
- b) La tendencia hacia la transparencia y rendición de cuentas como medios para incrementar los índices de legitimidad y credibilidad gubernamental sobre la base de la distribución efectiva de los recursos.
- c) Los procesos políticos hacia la descentralización de diversas funciones fiscales, administrativas y políticas del gobierno central hacia los niveles de gobierno locales¹⁵⁴.

A dichos elementos consustanciales generales, se debe contemplar en cada caso por estudiar el contexto e historias particulares de origen de cada uno de ellos. Es decir, la construcción de cualquier proceso de presupuesto

¹⁵⁴ Moynihan, Donald P., "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", en *Participatory Budgeting*, World Bank, Washington, 2007, p. 65 y Muriu, Abraham Rugo, "Introduction", en *Decentralization, citizen participation and local public service delivery: a study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenya*, cuaderno de la serie Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 17, Universidad de Postdam, Postdam,, 2013, p.1

participativo se constituye mediante la combinación de los principios y objetivos que cada gobierno en turno quiera generar, sin relegar aquellos de la experiencia embrionaria brasileña, y el entorno político, económico, social y cultural local.

A partir de lo anterior y en el marco de las reformas políticas que pretendían alcanzar mayores índices de legitimidad gubernamental ante la sociedad, se promueve el presupuesto participativo como un medio de participación ciudadana en las decisiones públicas y de gestión pública de las demandas colectivas.

A pesar de la enorme diversidad que supone, en términos cualitativos y cuantitativos, la detección y análisis de los casos de presupuesto participativo a nivel global, se ha podido establecer una base de datos que permite conocer la existencia de estos, sus metodologías y resultados generales. El gráfico 5 de la siguiente página expresa la existencia del mecanismo al momento de la presente indagatoria.

Un aspecto por resaltar es que entre 2019 al 2021, la presencia del presupuesto participativo, que era entre 11,690 y 11,825¹⁵⁵ ejercicios vigentes a nivel mundial, paso a 4,032 procesos existentes¹⁵⁶. Esto significa que hubo una reducción de su aplicación en el orden del 65.9%, afectando sustantivamente a las regiones de África, Asia, Europa, Oceanía y el sur de América.

En buena medida, lo anterior se explica frente a las dificultades que contrajo la aparición de la emergencia sanitaria por el virus SARS-CoV-2

¹⁵⁵ Dias, Nelson; Enríquez, Sahsil y Júlio, Simone, “Maps”, en *Participatory Budgeting World Atlas 2019*, Epopeia-Make It Happen, Lisboa, 2019, p.18.

¹⁵⁶ Dias Nelson; Enríquez, Sahsil; Cardita, Rafaela; Simone, Júlio y Serrano, Tatiane, “Global Statistics”, en *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, Epopeia-Make It Happen, Lisboa, 2021, pp. 18-19.

(COVID-19), destacando los periodos de cuarentena, el cierre de espacios públicos y la reasignación de recursos presupuestales a las áreas de atención primarias en materia de salud que implicó un proceso de toma de decisiones de carácter excepcional, incluyendo la suspensión temporal del presupuesto participativo.

Gráfico 5: Evolución del presupuesto participativo a nivel mundial por regiones de estudio (2019-2021)



<i>Región</i>	<i>P.P. 2019</i>	<i>P.P. 2021</i>	<i>Variación (%)</i>
Europa	4,577-4,676	2,209	-52.76
Asia	2,773-2,775	777	-65.85
Norteamérica	178	128	-28.09
Oceanía	12-15	0	-100.00
Sudamérica	3,061-3,081	390	-87.34
África	955-958	428	-55.32
Centroamérica y el Caribe	134-142	90	-36.62
Total	11,690-11,825	4,032	-65.90

Fuente: Elaboración propia con base en Días *et al.*, *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021...*, *Op. Cit.*, pp. 18-19.

Más allá del aspecto cuantitativo, las distintas regiones en el mundo le han impuesto un sentido particular de realización del presupuesto participativo, donde implica la conjunción de valores, objetivos, metas, instituciones y ciudadanías específicas. De los análisis realizados en cada una de ellas, se observa lo siguiente:

1. *Europa*: en dicha región se utiliza el presupuesto participativo para revitalizar la participación democrática, fortalecer a la sociedad civil, la modernización de los servicios públicos y el combate a la corrupción¹⁵⁷.
2. *Asia*: los objetivos, metodologías y resultados en esta región son ambivalentes, ya que muestran su realización bajo esquemas diversos de corte limitado o ampliado¹⁵⁸. Paradójicamente, esta región muestra cómo el mecanismo puede realizarse mediante esquemas de decisión verticales en contextos autoritarios, pero con fines meramente de control político.
3. *África*: el mecanismo se ha utilizado como un medio para la descentralización local de toma de decisiones, pero que dependen de la acción de ONG's y de organizaciones internacionales, así como de la estabilidad política y económica de la región, para su sustentación¹⁵⁹.
4. *Oceanía, Canadá y Estados Unidos*: el presupuesto participativo se orienta a ser una institución de educación cívica; su objetivo no es la mejoría de las condiciones de existencia de la población, sino aumentar la calidad de la eficiencia decisional de los gobiernos locales (vía gobernanza)¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Sgueo, Gianluca, *Participatory Budgeting: an innovative approach*, European Parliamentary Research Service, Estrasburgo, 2016, p.3.

¹⁵⁸ Fölscher, Alta, "Participatory Budgeting in Asia", en *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington D.C., 2007, pp. 164-165.

¹⁵⁹ De acuerdo con estudios realizados por Kanouté y Joseph-Désire (2018), La Plateforme des Organisations de la Société Civile sur les Droits Economiques (2016) y Cisse (2019).

¹⁶⁰ Wampler, Brian; McNulty, Stephanie y Touchton, Michael, *Participatory Budgeting in Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 155.

Es posible observar que el presupuesto participativo ha sido una práctica recurrente en las distintas regiones del mundo, cuyas bases pueden operar en contextos consolidados del régimen democrático como en aquellos donde se llevan procesos de transición democrática e, incluso, en circunstancias no democráticas y de control preponderantemente gubernamental.

El uso polivalente del presupuesto participativo ha incidido en la generación de metodologías diversas que versan sobre las fases procesales e interacción entre actores políticos y sociales. En este sentido, se encuentran casos de orientación vertical como horizontal, que corresponden al grado con que la tradición democrática está desarrollada e impregnada en las sociedades.

Los objetivos del modelo portoalegreense han cambiado con el paso del tiempo y sobre el espacio de aplicación. De ahí que se contemplen dos vertientes generales: hacia la justicia social y la democratización de la toma de decisiones públicas, en contraste con la búsqueda de la eficiencia y eficacia de la administración pública bajo el modelo de la gobernanza.

Existen, además, una serie de tendencias que se están desarrollando en todas las regiones, como es el uso de las TIC's y su aplicación en instituciones universitarias. Estos como medios de difusión, capacitación, promoción y ejercicio de la participación ciudadana se orientan hacia la profundización empírica de la democracia y de la cultura cívica participativa.

A pesar de la incorporación de métodos innovadores para la aplicación de este proceso deliberativo, se consideran distintos retos que tienen que ver con la generación de incentivos para una mayor participación ciudadana, de diseños institucionales incluyentes que implique el paso hacia la incidencia y el monitoreo ciudadanos en las fases de transparencia y rendición de cuentas.

2.3.1.- El presupuesto participativo latinoamericano: tendencias programáticas contrapuestas

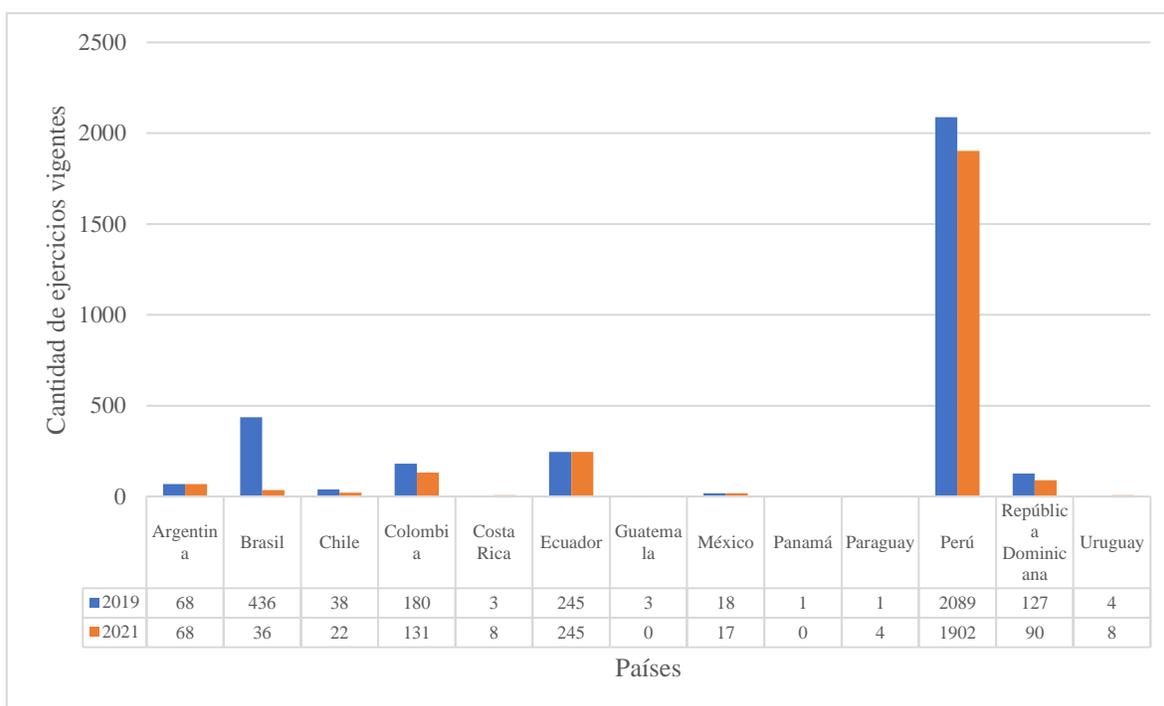
El presupuesto participativo, como ha sido posible observar en las distintas regiones a nivel mundial, cuenta con múltiples enfoques de realización y objetivos diversos que se establecen con base en el contexto de aplicación. La región latinoamericana no ha sido la excepción, donde al interior de sus países han establecido diseños institucionales y metodologías contrapuestas entre sí.

En la región, desde 1989, se ha profundizado el uso del presupuesto participativo como mecanismo de la participación ciudadana en sus ciudades y comunidades que ha alcanzado un máximo establecido entre 3,213 y 3,241 procesos vigentes en 2019 y cuyo estado actual, derivado de la emergencia sanitaria por COVID-19, se ha reducido su alcance a 497 ejercicios participativos aplicados durante esta etapa.

No obstante, más allá del número establecido de ejercicios que han estado activos, es menester resaltar los ámbitos de aplicación que cada país ha establecido (estatal, municipal e instituciones universitarias) y el diseño institucional que permite la instauración de la participación ciudadana en el ámbito público mediante los mecanismos de la democracia participativa y, en específico, del presupuesto participativo.

En primera instancia se observa en el siguiente gráfico que la mayor cantidad de presupuestos participativos existentes en 2019 se ubicaban en el sur de América, con los casos de Perú (2,089), Brasil (436), Ecuador (245) y Colombia (180-200). En 2021 se mantuvieron los países de Perú (1,902), Ecuador (245) y Colombia (131-141), con el añadido de Argentina (68) tras el decaimiento del caso brasileño a únicamente 36 ejercicios en vigor.

*Gráfico 6: Estado actual del presupuesto participativo latinoamericano (2019-2021) **



***Nota aclaratoria:** Los casos de Colombia y República Dominicana, durante el periodo de 2019, se contemplaban entre 180 a 200 ejercicios y 127 a 135 procesos, respectivamente. Se tomó en consideración el valor mínimo como dato estructural del estudio.

Fuente: Elaboración propia con base en Dias, *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021 ...*, Op. Cit., pp. 112, 122, 134 y 135.

El impacto generado por la emergencia sanitaria de COVID-19 sobre la continuidad, suspensión o cancelación del presupuesto participativo muestra diversas tendencias al interior de los países latinoamericanos. Ejemplo de ello es la continuidad generada en Argentina y Ecuador e, inclusive, la ampliación del mecanismo en Costa Rica, Paraguay y Uruguay.

El caso brasileño, lugar de origen del presupuesto participativo, representa una tendencia hacia la regresión, no solo al pasar de 436 a únicamente 36 ejercicios vigentes. Dicha disminución, que viene dada desde 2015, es de orden cuantitativo y cualitativo, donde se opta por mecanismos

menos específicos y técnicamente complejos que garantizan una mejor calidad en la toma de decisiones públicas y, desde la óptica académica, una posición más analítica y crítica del proceso¹⁶¹.

Por otro lado es de realce el caso peruano, que es el país latinoamericano que tiene la mayor cantidad de ejercicios vigentes. Esto se debe a que su aplicación es de carácter obligatorio hacia los gobiernos regionales y las municipalidades, enmarcado en leyes que provienen desde el ámbito nacional, cuya finalidad ha sido la promoción de la descentralización de toma de decisiones.

Mientras tanto, de acuerdo con la estadística vigente al momento de la presente indagatoria, únicamente Argentina y Ecuador mantuvieron la misma cantidad de ejercicios de presupuesto participativo. En cuanto el primero, si bien no se contempla una cancelación definitiva en algunas municipalidades, ello depende de la capacidad de innovación para la digitalización procesal y solventar el ejercicio en medio de crisis económicas y financieras.

Ecuador, al igual que otros países europeos, mantienen la misma cantidad de ejercicios debido a que desde el ámbito nacional existe una legislación que obliga la realización del presupuesto participativo. Si bien ello ha implicado la necesidad de buscar alternativas frente a imposibilidad de reuniones *cara-a-cara*, existe un déficit en la gestión del proceso por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales¹⁶² y la falta de inclusión de sectores en condición de vulnerabilidad.

¹⁶¹ Pineda Nebot, Carmen y Pires, Valdemir, “Futuro del presupuesto participativo: del cuestionamiento sobre su efectividad a las dudas sobre su deseabilidad”, en *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2020, p. 303.

¹⁶² Pilay Toala, Félix Sixto y Ugando Peñate, Mikel, “Administración pública y presupuesto participativo en los gobiernos municipales de la Provincia de Santo Domingo-Ecuador”, en *South Florida Journal of Development*, Vol. II, Núm. 4, South Florida Publishing, Florida, 2021, p. 6147.

En cuanto a los niveles aplicativos, en 2019 los países latinoamericanos aplicaban el presupuesto participativo, mayoritariamente, a nivel local o subnacional. Únicamente Brasil (1), Chile (1), Colombia (10), Ecuador (24), México (1), Perú (220) y Uruguay (4) contemplaban la existencia de este mecanismo aplicado en el ámbito de las entidades federativas o de tipo regional; solo Argentina (7) y Colombia (20) contemplaban a las instituciones universitarias como participes del mismo bajo el modelo de educación cívica-ciudadana.

Al momento de la presente indagatoria, con excepción del caso uruguayo, se contemplan los mismos casos que existían en 2019, pero que varían en cuanto su cantidad. A nivel estatal o regional, Brasil (2), Chile (1), Colombia (6), Ecuador (24), México (1) y Perú (26) son países que actualmente siguen estando vigentes y que, en buena medida, su reducción comprende al estatus suspensorio por la emergencia sanitaria de COVID-19.

Con respecto a otra clase de instituciones, enfocado a las universidades e instituciones educativas, sí ha aumentado su utilización en Brasil (2) y Chile (1), manteniendo su nivel Argentina (7) y decreciendo su uso en Colombia (5). Esta tendencia en su uso refleja la importancia que tiene, al igual que en otras regiones del mundo, la posibilidad de usar el mecanismo como escuela de formación pedagógica cívica y ciudadana.

No obstante todo lo anterior, el desarrollo del presupuesto participativo latinoamericano no solamente se puede medir por la cantidad de ejercicios vigentes, sino por el andamiaje institucional que le da origen y sustanciación jurídico-política. De ahí que el diseño institucional sea parte de las variables por estudiar y cuyos términos generales, con excepción del caso mexicano y colombiano que se tratarán posteriormente, se refleja en el siguiente cuadro.

Cuadro 6: Elementos básicos jurídico-institucionales del presupuesto participativo latinoamericano

País	Variables analíticas					
	Marco legal regulatorio	Nivel aplicativo	% destinado	Periodo de aplicación	Participantes	Tipo de decisión
Argentina	<p>a) Constitución de la Nación Argentina (Art.75) con base en la DUDH (Art.21) y en el PIDCP (Art. 25).</p> <p>b) Constituciones locales, leyes presupuestales y de funciones administrativas, decretos, ordenanzas y cartas orgánicas municipales.</p> <p>c) Estatutos universitarios.</p>	Enfoque territorial (barrios, localidades) sin abarcar toda la ciudad.	2%-5% del total de las erogaciones presupuestales.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales o institucionales.</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada).</p>	Vinculante (La municipalidad ejecuta los proyectos o los licita a terceros)
Bolivia	<p>a) Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 321).</p> <p>b) Ley No. 341 de Participación y Control Social.</p>	Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión.	Información no disponible	Anual	<p>Autoridades gubernamentales o institucionales.</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada)</p>	No vinculantes (Los gobiernos locales no tienen la obligación de fondear los proyectos ciudadanos)
Brasil	<p>a) Constitución de la República Federal del Brasil (Arts. 1 y 18).</p> <p>b) Constituciones locales.</p> <p>c) Leyes Orgánicas Municipales.</p>	Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión.	3%-5% del total del presupuesto público erogado.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales.</p> <p>Ciudadanía (Individual u organizada).</p>	No vinculante (Requiere aprobación de delegados o consejos municipales).

<p style="text-align: center;">Chile</p>	<p>a) Constitución Política de la República de Chile (Arts. 118)</p> <p>b) Ley No. 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Art. 33).</p> <p>c) Ley No. 18.695 sobre Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art.5).</p> <p>d) Reglamentos y ordenanzas municipales.</p>	<p>Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión.</p>	<p>3%-5% del total de las erogaciones presupuestales.</p>	<p>Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de dirigentes sociales)</p>	<p>No Vinculante (Requiere la aprobación del Consejo municipal a través del proyecto que envía el alcalde).</p>
<p style="text-align: center;">Colombia</p>	<p>a) Constitución Política de Colombia (Preámbulo y Art. 270).</p> <p>b) Ley Estatutaria no. 152 sobre la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Art. 3).</p> <p>c) Ley Estatutaria no. 1551 sobre la Modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios (Art. 40)</p> <p>d) Ley Estatutaria no. 1757 de la Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática (Arts. 90-92, 100).</p>	<p>Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>2%-15% del total de las erogaciones presupuestales.</p>	<p>Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, direcciones, miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o grupal a través de asambleas comunitarias, barrios, veredas, etc.)</p>	<p>No Vinculante (Aprueba el Consejo Municipal el presupuesto general, donde incluye el apartado para los proyectos de presupuesto participativo).</p>

<p align="center">Costa Rica</p>	<p>a) Constitución Política de la República de Costa Rica (Arts. 169 y 170).</p> <p>b) Ley no. 7794 – Código Municipal (Arts. 4, 5, 57, 62 y 94).</p> <p>c) Reglamentos y procedimientos de presupuesto participativo municipales.</p>	<p>Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo.</p>	<p>Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, consejos distritales, locales y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de reuniones vecinales)</p>	<p>No Vinculante (Requiere de la aprobación de la Asamblea Municipal en la elaboración del presupuesto general)</p>
<p align="center">Ecuador</p>	<p>a) Constitución Política de la República de Ecuador (Arts. 100 y 267).</p> <p>b) Ley Orgánica de la Participación Ciudadana (Arts. 64, 67-71).</p> <p>c) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Arts. 3, 50, 60, 65, 70, 90, 145, 215, 234-245 y 304).</p> <p>d) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 8).</p>	<p>Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>Variable según el caso local a estudiar.</p>	<p>Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Consejo de Planificación a nivel territorial)</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada)</p>	<p>No Vinculante (Requiere la aprobación del Poder Legislativo del GAD)</p>

<p>El Salvador</p>	<p>a) Decreto No. 274 del Código Municipal (Arts. 4, 115 y 116). b) Ordenanzas municipales.</p>	<p>Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>Información no disponible</p>	<p>Anual</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, direcciones de diagnóstico y miembros técnicos) Ciudadanía (Individual u organizada) Organizaciones No Gubernamentales Internacionales</p>	<p>Información no disponible</p>
<p>Guatemala</p>	<p>a) Constitución Política de la República de Guatemala (Arts. 253 y 255). b) Código Municipal (Arts. 2, 17, 18, 33, 35, 53, 55-56, 58, 60, 62, 67, 96 y 132). c) Ley General de Descentralización (Arts. 4, 5, 17-19). d) Reglamento de la LGD (Arts. 4, 19-21). e) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Art. 1, 2, 12, 14 y 28).</p>	<p>Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>Información no disponible.</p>	<p>Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, oficina del Consejo de Planificación, Finanzas y de Administración Pública) Ciudadanía (individual u organizada a través de Organizaciones de la Sociedad Civil)</p>	<p>No Vinculante (Requiere la aprobación del alcalde o del consejo municipal presupuestal)</p>

Honduras	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de la República de Honduras (Art. 5). b) Ley de Municipalidades (Arts. 24, 92-98). c) Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Art. 7). 	<p>Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión.</p>	<p>Información no disponible</p>	<p>Anual</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, direcciones de diagnóstico y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual u organizada)</p> <p>Organizaciones No Gubernamentales Internacionales</p>	<p>No Vinculante (Requiere de la aprobación de los Consejos de Corporación Municipal)</p>
México	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 6, 8, 9, 26, 115). b) Constituciones locales de las Entidades Federativas. c) Leyes de participación ciudadana y/o códigos electorales locales. d) Programas y decretos de gobiernos municipales en la materia. 	<p>Enfoque territorial y temático, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>10%-15% promedio del total de las erogaciones presupuestales.</p>	<p>Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (Gobiernos Estatales, municipales, Consejos de Finanzas, de Planeación, Poder Legislativo, etc.)</p> <p>Organismos autónomos (Institutos Electorales Locales)</p> <p>Ciudadanía (individual u organizada en entes de representación social)</p>	<p>No Vinculante (Requiere la aprobación del Poder Legislativo, de los Consejos Presupuestales Municipales o del propio poder Ejecutivo Local)</p>

Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de la República de Nicaragua (Arts. 2, 50 y 52) b) Ley de Participación Ciudadana. c) Ley de Municipios (Arts. 3, 16 y 34). d) Ley del Régimen Presupuestario Municipal (Arts. 22, 25 y 27). 	Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión.	Información no disponible	Anual	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, direcciones de diagnóstico y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual u organizada)</p> <p>Organizaciones No Gubernamentales nacionales</p>	No Vinculante (Podrán tomar los alcaldes las opiniones de organizaciones sectoriales y ciudadanía, sin voto dentro de los Comités de Desarrollo Municipal)
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de la República de Panamá (Arts. 1, 2, 233). b) Ley No. 6 de 2002 (Arts. 24 y 25). c) Ley No. 37 de 2009 (Arts. 91 y 116). b) Ley No. 66 de 2015 (Art. 136-C). 	Enfoque territorial y temático vía talleres, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas comunales, locales, de vecinos, etc.)</p>	Vinculante (dependiendo los recursos públicos disponibles, varía la fecha de aplicación).
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución de la República del Paraguay (Arts. 1 y 156). b) Ley Orgánica Municipal No. 3.996/2010 (Art.69). c) Ley No. 5.590 que modifica el Art. 69 de la LOM No. 3.996/2010. 	Enfoque territorial y temático vía talleres, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.	Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo y temática preferencial gubernamental.	Anual.	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas comunales, locales, de vecinos, etc.)</p>	No Vinculante (Ejecutivo municipal aprueba proyecto presupuestal)

<p style="text-align: center;">Perú</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política del Perú (Art. 199). b) Ley de Bases de la Descentralización (Art. 20). c) Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Art. 32). d) Ley Marco del Presupuesto Participativo. e) Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo. f) Ordenanzas municipales y de distritos. 	<p>Enfoque territorial y temático vía talleres, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>Porcentaje no determinado por ley y variable en el tiempo; decisión tomada por el alcalde.</p>	<p style="text-align: center;">Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos financieros, de vigilancia y promoción de la participación ciudadana)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas comunales, locales, de vecinos, de organizaciones de la sociedad civil)</p>	<p>No Vinculante (Los equipos técnicos determinan viabilidad y priorización de los proyectos. Los que no resulten prioritarios, tienen el estatus de concretados para futuro próximo)</p>
<p style="text-align: center;">Rep. Dom.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución de la República Dominicana (Art. 206) b) Ley núm. 170-07 (Sistema de Presupuesto Participativo Municipal). 	<p>Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión</p>	<p>Hasta el 40% de las transferencias que reciben los municipios</p>	<p style="text-align: center;">Anual.</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde, consejo municipal)</p> <p>Representantes de las Organizaciones sociales o territoriales.</p>	<p>No Vinculante (Aprueba la asamblea municipal o cabildo abierto)</p>

Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> a) Ley n. 19.272 sobre la Descentralización y Participación Ciudadana (Arts. 3, 5-7). b) Protocolos internos de operación en las localidades. 	<p>Enfoque territorial (barrios, localidades) abarcando al conjunto de la ciudad en cuestión</p>	<p>2%-5% del total de las erogaciones presupuestales</p>	<p>Anual</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas locales, de vecinos, etc.)</p>	<p>No Vinculante (Aprueba la asamblea municipal, liderada por el alcalde en turno)</p>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> a) Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela (Arts. 62, 70, 128, 168, 173) b) Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Arts. 4, 7, 30, 37, 56, 70, 71, 88, 271). c) Ordenanzas de presupuestos públicos y egresos. d) Ordenanzas de Consejos Locales de Planificación. 	<p>Enfoque territorial y temático vía talleres, alcanzando la totalidad de los barrios y localidades que conforman una ciudad en cuestión.</p>	<p>Información no disponible</p>	<p>Anual</p>	<p>Autoridades gubernamentales (alcalde y miembros técnicos)</p> <p>Ciudadanía (Individual o a través de juntas comunales, locales, de vecinos, etc.)</p>	<p>No Vinculante (Aprobación presupuestal por los Consejos Municipales)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas de los Estados latinoamericanos seleccionados, leyes reglamentarias sobre los municipios y la participación ciudadana y de análisis sobre las tendencias generales de cada país de la región.

Como se expresa en el anterior cuadro, se analizaron 18 países latinoamericanos que dentro de su marco jurídico-normativo establecen a la participación en los asuntos públicos como eje estructural de los derechos políticos de la ciudadanía, en primera instancia, y la incorporación del presupuesto participativo como un mecanismo que operacionaliza dicha prerrogativa.

Se puede observar que en dieciséis países se habla de la participación ciudadana como un derecho consagrado en sus cartas magnas, con excepción de El Salvador y Uruguay que señalan a esta prerrogativa dentro de normas reglamentarias o secundarias como una potestad a cargo de las municipalidades y gobiernos regionales.

En dicho tenor, con excepción de México, se concibe una norma reglamentaria específica sobre la participación ciudadana y el presupuesto participativo a nivel local. De los países estudiados, dos conciben una ley específica en la materia, mientras que siete lo establecen dentro del marco de los códigos nacionales que regulan al ámbito municipal; ocho restantes combinan ambas regulaciones.

Mientras tanto, en segundo lugar, se analiza el ámbito aplicativo de los presupuestos participativos a nivel local. Este criterio forma parte de los estudios metodológicos procesales del mecanismo donde la distribución geográfica se divide entre el enfoque territorial y el temático¹⁶³, cuyo efecto incide en el tipo de participación ciudadana que se pretende promover.

¹⁶³ El criterio de tipo territorial hace énfasis en la división geográfica en distritos o en unidades más pequeñas, en las cuales se fortalece el tejido social comunitario y el diálogo entre pares. Mientras tanto, el criterio temático trasciende hacia el ámbito de la ciudad en su conjunto, permitiendo deliberar sobre cuestiones que van más allá de lo inmediato que sucede en los barrios y colonias. Véase más en: Martínez, Carlos y Arena, Emiliano, “Las experiencias del presupuesto participativo en Argentina”, en *Experiencias y buenas prácticas del presupuesto participativo*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires, 2013, p. 27.

En dicho tenor, al interior de ocho países contemplan la realización de sus presupuestos participativos bajo un enfoque territorial, privilegiando la búsqueda asociativa de los miembros de las comunidades en barrios y colonias como unidades territoriales base. En contraposición, diez utilizan un método combinado entre ambos enfoques con una visión global de los temas de trascendencia desde lo local.

En ninguno de los casos utiliza al enfoque temático como la tendencia prioritaria en el desarrollo de este proceso. A pesar de ello, existen subramas de estos enfoques que tienen que ver con la discusión de proyectos que competen a dos o más divisiones territoriales o a todo el territorio de un municipio en particular.

A partir de lo anterior, como parte de la estrategia metodológica de los casos de presupuesto participativo, se define la especificidad del mecanismo (si es hacia la ciudadanía, en lo general, o a un grupo social determinado) y la cantidad de recursos destinados a la deliberación popular y operativa del procedimiento a lo largo de cada ejercicio fiscal.

A este último se debe señalar, como tercera variable, que no existe una tendencia predominante en los diseños institucionales de los presupuestos participativos latinoamericanos. En cuatro de ellos, se destina entre el 2% al 5% de sus recursos para ser deliberados por la ciudadanía, mientras que únicamente en México y Colombia está contemplado entre el 10% y 15% en promedio.

Si bien el más alto porcentaje de transferencias al mecanismo lo realiza la República Dominicana (hasta el 40%), en Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú no está determinado de manera fija y es variable de acuerdo con las disposiciones de los alcaldes en turno. Esto, de igual forma, es un

indicador sobre el grado en que los diseños institucionales son de carácter flexible o rígido.

Otro punto por considerar es que en seis países se clasificó con información no encontrada. En buena medida, se debe a que estos (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela) no cuentan con registros de procesos vigentes y que, tras la emergencia sanitaria por COVID-19, no se ha señalado al momento de la presente indagatoria sobre su instauración o estatus temporal de suspensión, como sí se ha considerado en Panamá.

En otro orden de ideas, todos los procesos de presupuesto participativo se circunscriben al periodo anual de ejercicios fiscales. Esto tiene que ver desde la propia emisión de las convocatorias y diálogos con la ciudadanía mediante asambleas hasta el proceso de rendición de cuentas del ejercicio; no obstante, este tiempo perentorio puede ser variable y ampliarse.

Esto se debe, fundamentalmente, a que existen proyectos que aprobó la ciudadanía y convalidados ante el órgano que tiene la facultad de aprobar los presupuestos locales que requieren mayor tiempo de implementación y construcción. Además, en el ámbito de la rendición de cuentas, existen procesos de auditorías que trascienden al periodo anual, transformándose en ejercicios cuya duración global tiende a ser bianual.

Mientras tanto, en cuanto a los actores participantes, en todos los casos latinoamericanos estudiados es posible encontrar la presencia de los gobiernos locales, a través del alcalde, secretarías y equipos técnicos, así como de la ciudadanía que interactúa de manera individual o colectiva. Este último se

expresa mediante asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y órganos con representación social-comunitaria.

Los casos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y México contemplan a otra serie de actores que complementan el panorama institucional de sus presupuestos participativos. En los tres primeros, localizados en la región centroamericana, contemplan la participación de organizaciones nacionales e internacionales de capacitación, orientación y profundización democrática local.

Ejemplo de ello ha sido la labor emprendida por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)¹⁶⁴ que promueve financiamiento a los proyectos del presupuesto participativo mediante los cabildos abiertos, como un medio de fortalecimiento para la gobernanza democrática, tras la guerra civil centroamericana de los años ochenta del siglo pasado.

En el caso mexicano, la organización de diversos mecanismos de participación ciudadana ha estado encargada a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) de las entidades federativas. Como instituciones administrativas, cuentan con la facultad para celebrar las elecciones de representantes populares y de ejercicios de consulta ciudadana, enmarcada en las leyes electorales y de participación ciudadana.

¹⁶⁴ En conjunto con el USAID, otras organizaciones multilaterales como es el Banco Mundial (WB), el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido (DFID) y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), han catalogado al presupuesto participativo como una herramienta de combate a la pobreza, promover la rendición de cuentas y la gobernanza participativa y establecen financiamiento y esquemas prácticos de guías técnicas para su realización. Véase más en: Baiocchi, Gianpaolo, “But who will speak for the people? The travel and translation of Participatory Budgeting”, en *Deliberation and Development: rethinking the role of voice and collective action in unequal societies*, World Bank Group, Washington, 2015, pp. 118-119.

Los casos de la Ciudad de México y la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, como se verá más adelante, son procesos que implican una colaboración procesal con sus organismos electorales. Esta función no se limita a la realización de las jornadas de opinión, sino que pretende llevar a cabo actividades sobre la educación cívica, capacitación y difusión de propuestas.

Finalmente, en cuanto a la vinculatoriedad o la obligatoriedad de las decisiones tomadas por la ciudadanía, en quince de los dieciocho países latinoamericanos analizados no cuentan con dicho parámetro, ya que las prioridades presupuestales son debatidas en la formulación del presupuesto de egresos de las comunidades para el subsecuente ejercicio fiscal.

Las actividades realizadas por la ciudadanía en dicho proceso se ejercen mediante la elección de representantes comunitarios en la discusión y defensa de los proyectos que seleccionaron sus vecinos. De igual forma, existe el cabildeo ante los medios de comunicación, tomadores de decisiones y ante la opinión pública en general para defender la decisión tomada en las consultas.

Con excepción de El Salvador que no se encuentra información disponible al respecto, únicamente Argentina y Panamá establecen algún grado de vinculatoriedad decisional que dependen de la ley en vigor y de la propia voluntad de las administraciones políticas locales en turno; cabe decir que en el primer caso se alcanza con la participación de la iniciativa privada.

En cuanto al segundo, aquellos proyectos que no sean posibles realizarlos en el siguiente año presupuestal son catalogados como proyectos “comprometidos” que deberán realizarse durante el periodo de ejercicio gubernamental. Ello implica reconocer el compromiso alcanzado en las decisiones ciudadanas y la propia legitimidad de estas en el espacio público.

2.3.2.- El estado actual del presupuesto participativo latinoamericano

En la región embrionaria del presupuesto participativo existen una multiplicidad de diseños institucionales y metodologías organizativas participativas que han ido acorde a la circunstancia y contexto particular de las ciudades y comunidades que lo han implementado, tanto en su ámbito político, económico, social como cultural.

La emergencia sanitaria por COVID-19, que afectó la continuidad del presupuesto participativo, implicó una reducción sustancial en la cantidad de ejercicios que se aplicaron durante 2020 y 2021. No obstante, la expectativa procesal del mecanismo está orientada a la reactivación mediante esquemas potencialmente innovadores mediante el uso de las TIC's.

El esquema brasileño, como se explicó en el anterior apartado, da una orientación sobre la cual el presupuesto participativo afronta retos y desafíos para su continuidad. Tanto a la voluntad de los alcaldes en turno, la disponibilidad presupuestaria y el marco regulatorio, se suman las preferencias políticas y sociales que giran en torno a posibilidad de contar con medios menos técnicos y más accesibles y participativos.

Aunado a ello, la participación en el asesoramiento y acompañamiento institucional de organizaciones multinacionales han sido útiles para la estabilización social y democratización al interior de los países latinoamericanos, de manera especial en la región centroamericana. A pesar de ello, la construcción local de organizaciones con pleno reconocimiento social es otro peldaño pendiente frente al riesgo que existe en su símil africana de dependencia de estas organizaciones como un pilar de continuidad procesal.

Otro factor asociado como tendencia general en el desarrollo del presupuesto participativo latinoamericano es la baja participación ciudadana. Esta se ha expuesto como un hecho multicausal, que tiene que ver con la escasa aplicación de las condiciones previas en su orientación proactiva que se señalaron en el capítulo uno de la presente investigación.

La aplicación, por el contrario, del presupuesto participativo en el marco de procesos ambivalentes de descentralización de toma de decisiones, las altas expectativas y compromisos generados no cumplidos, así como una tendencia hacia favorecer la agenda política de los alcaldes en turno mediante este ejercicio son algunas causales que orientan hacia la desafección por el proceso.

De ahí que el presupuesto participativo no se desliga a las problemáticas y retos que enfrentan los regímenes democráticos en la actualidad. Ello supone que una aplicación efectiva del mecanismo requiere atender dos cuestiones generales: el establecimiento de metodologías, reglas y procesos asequibles a la ciudadanía y, a la par, atender aquellas limitaciones hacia la participación¹⁶⁵ que no generan una incidencia efectiva.

Estos elementos se abordarán en el estudio particular de los casos de estudio seleccionados. Estos han sido parte de una construcción histórica institucional general y particular, que han permitido que el caso mexicano y colombiano sean referentes comunes en el estudio de la democracia participativa y del presupuesto participativo.

¹⁶⁵ De acuerdo con Villarreal Martínez, la desconfianza hacia las leyes, instituciones y al interior de la sociedad misma, falta de transparencia y rendición de cuentas, intolerancia hacia la diferencia, la discrecionalidad en el ejercicio público, prácticas autoritarias en la vida cotidiana, ausencia de cooperación y deliberación social, medios de comunicación escasamente abiertos y plurales y la mercantilización de los espacios y bienes públicos son algunas de las causales que inhiben la participación ciudadana. Véase más en: Villarreal Martínez, María Teresa, "Participación Ciudadana y Políticas Públicas", en *X Certamen de Ensayo Político*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México, 2009, p. 44.

2.4.- La construcción histórico-institucional del presupuesto participativo en Colombia y México: la búsqueda hacia la democratización

La expansión en el uso del presupuesto participativo como herramienta de democratización de las sociedades latinoamericanas ha generado distintas perspectivas, diseños y metodologías institucionales que han ido acorde al contexto operativo. Estas experiencias han generado distintos objetivos que giran, sustancialmente, alrededor de la democratización desde lo local.

Si bien el ejemplo de referencia en la región ha sido Porto Alegre por ser el primer caso de presupuesto participativo de manera estructurada e institucionalizada con resultados positivos en el desarrollo social comunitario, los ejercicios latinoamericanos han seguido otra serie de preceptos que han generado distintos efectos para la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El caso mexicano y colombiano, al igual que de otros países de la región, han seguido una orientación *consultiva* donde la ciudadanía busca establecer sus prioridades en la acción pública sin el carácter deliberativo y vinculante¹⁶⁶ del caso embrionario. Ello significa únicamente una hoja de ruta informativa para los gobiernos locales en turno sobre cómo ejercer el gasto público.

A pesar de dicha coincidencia, es menester profundizar sobre la construcción comparativa histórica e institucional específica de estos casos. Ello permitirá establecer que ante contextos diversos se contaban con una serie de objetivos comunes empleados con distintas metodologías y esquemas operativos, cuyos resultados son, paradójicamente, comunes entre ambos países.

¹⁶⁶ Ramírez Brouchoud, María Fernanda y Franco Venegas, María Helena, *Op. Cit.*, p. 29.

2.4.1.- *El origen de la democratización colombiana y mexicana: comparación de la perspectiva histórica de la transición democrática*

El presupuesto participativo en los casos generales de estudio es contemplado en el marco de una serie de condiciones que incentivaron, en primer lugar, la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante los procesos de descentralización de toma de decisiones y democratización a nivel nacional como subnacional.

Tanto en el caso colombiano como mexicano, la construcción sobre la transición hacia la democracia giró en torno a la profundización de esta como régimen de gobierno. Es decir, son procesos “...en los que un régimen semiautoritario o protodemocrático transita a uno más democrático”¹⁶⁷ que se distancian de aquellos casos donde ya contaban con una tradición democrática o que por primera vez se instauraba.

De ahí que, para comprender la implementación del presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana en ambos casos, es menester señalar las similitudes y diferencias entre dichos casos abarcando, por un lado, los procesos transicionales a la democracia y, subyacentemente, la construcción institucional que permitió la generación de los mecanismos a nivel subnacional.

En primera instancia, en cuanto al caso colombiano, no existe una fecha determinada de inicio de la transición democrática. Al igual que el caso mexicano, esta se distancia de la experiencia de varios países de la región donde los procesos tuvieron origen en el decaimiento y crisis de confianza de los

¹⁶⁷ Cadena Roa, Jorge, “Los movimientos sociales en la transición a la democracia en América Latina: México y Brasil”, en *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 156.

regímenes militares; se trata, entonces, de un proceso caracterizado por la ampliación de las libertades políticas.

En dicho tenor, si bien la última dictadura militar colombiana se remonta al periodo de 1953 a 1958, ha existido una tradición democrática de larga data en dicha nación que, antes de la promulgación de la Constitución Política del año de 1991, era considerada de tipo bipartidista, elitista y excluyente¹⁶⁸ bajo el proceso encabezado por el Frente Nacional (FN).

El Frente Nacional se concibió originalmente como el pacto entre las dirigencias del frente liberal y conservador para derribar al proceso militar del general Rojas Pinilla. Si bien este acuerdo promovió una relativa paz política, esta se cimentó mediante la exclusión en el acceso a los cargos de representación popular a quienes no pertenecían a dichos bandos políticos¹⁶⁹.

Dicho proceso de exclusión se trasladó al ámbito económico y social, donde la escasa incorporación de sectores populares, organizados y autónomos al modelo de ejercicio gubernamental del FN implicó un distanciamiento entre la élite gobernante y los distintos sectores con amplia representación. Dicha exclusión tuvo por consecuencia mayores niveles de violencia y la irrupción de la guerrilla como medio de cambio radical.

El descontento encabezado por campesinos, obreros y estudiantes tenía como base las políticas restrictivas de tipo salarial, recorte a los derechos laborales, la predominancia de latifundistas y ganaderos sobre el proceso de

¹⁶⁸ Walker, Ignacio, “Introducción”, en *La democracia en América Latina: entre la esperanza y la desesperanza*, Uqbar Editores, Santiago de Chile, 2009, p. 20.

¹⁶⁹ De acuerdo con Medina, este pacto implicó que los cargos de la administración pública, en los tres niveles de gobierno y en cuerpos colegiados, se repartieran por mitades entre liberales y conservadores. Aunado a ello, se prescribe la sucesión presidencial mediante la alternación entre ambos bandos. Véase más en: Medina, Medófilo, “El siglo XX colombiano: las alternativas de la paz y de la guerra”, en *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*. Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 2001, p. 33

reforma agraria y el cambio de modelo universitario hacia esquemas de corte estadounidense¹⁷⁰. De ahí que estos elementos motivaron, junto a la situación crítica en materia económica, a la desaparición formal del FN en 1974.

Si bien la mayoría de las protestas encabezadas por dichos sectores se permitieron, se utilizaban los recursos de la represión y el estado de sitio como ejes del aparato estatal de manera selectiva. El modelo *elitista* de la democracia colombiana, que entonces había servido para el derrumbe de la junta militar, se había transformado en un modelo híbrido de sistema de partidos hegemónico.

Este sistema, si bien implicó la generación de acuerdos entre los liberales y conservadores, actuó como partido hegemónico que en 1970 mostró signos de debilitamiento y fracturas internas. Las elecciones de ese año estuvieron marcadas por la aparición de facciones de elite como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y la Alianza Nacional Popular (ANAPO) y las denuncias de fraude electoral¹⁷¹.

La conjunción de estos factores motivó al incremento de la violencia política y social. El surgimiento de las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Movimiento 19 de Abril (M-19) fue la respuesta de diversos sectores del quehacer nacional que eran excluidos, reprimidos y que no tenían oportunidad de participación y defensa de sus intereses de manera institucional.

¹⁷⁰ Mesa García, Esteban, “El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática”, en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. XXXIX, Núm. 110, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2009, pp. 173-174.

¹⁷¹ De acuerdo con Silva Lujan, estas denuncias estaban fundadas en el hecho de que el líder de la ANAPO, el General Rojas Pinilla, se había declarado ganador en los medios de comunicación. El régimen canceló dichas transmisiones y dieron como ganador al candidato del oficialismo Misael Pastrana. La diferencia oficial de votos fue de 63, 557 sufragios. Véase más en: Silva Lujan, Gabriel, “Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional”, en *Nueva Historia de Colombia- Vol. II: Historia política 1946-1986*, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, p. 254.

A pesar de la terminación institucional del Frente Nacional en 1974, diversas políticas restrictivas siguieron en curso. Desde entonces, se profundizó la violencia de los movimientos de guerrilla y del aparato estatal; no obstante, en los subsecuentes periodos de gobierno antes de la jura de la carta magna de 1991 se acudía a una doble vía para solventar la crisis política y social: la represión y la negociación.

Por un lado, las políticas restrictivas *de facto* seguían las mismas prácticas del FN consistentes en mantener la paridad liberales-conservadores en las posiciones de representación y ejercicio gubernamental hasta 1986. Aunado a ello, las políticas de represión orientaron al surgimiento de una crisis de Estado¹⁷², donde las fuerzas militares fueron eje protagónico y un grupo fáctico de importancia en la escala de violencia.

Los gobiernos sucesivos al periodo institucional del FN establecen, por otro lado, la postura de negociación y los acuerdos para dar una solución política al conflicto de guerrillas e iniciar los procesos de apertura política. Estos procesos fracasaron por falta de voluntad para crear acuerdos nacionales e incluso vetados o controvertidos por el Congreso Nacional y la Corte Suprema.

Para afrontar, entonces, a la violencia guerrillera y militar, las violaciones constantes a los derechos humanos, el surgimiento del narcotráfico con influencias en el poder público, el bajo crecimiento y desarrollo económico, así como la reducción del empleo y en los niveles de bienestar en la población, se

¹⁷² Uno de los ejes estructurales de los Estados Nacionales ha sido el uso del monopolio legítimo de la fuerza. En el caso colombiano, las fuerzas militares desarrollaron mecanismos de tortura, detenciones arbitrarias y grupos paramilitares en el marco de las guerras contra la subversión. De ahí que, incluso, se haya catalogado al Estado colombiano en su condición premoderna donde imperan las guerras entre familias y el desarrollo local de poderes independientes. Véase más sobre estos elementos en: Giddens, Anthony, “La teoría política y el problema de la violencia”, en *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Ediciones Catedra, Madrid, 1994, p. 239.

pensó en el reformismo constitucional como el método para otorgar un nuevo pacto social.

Antes de enmarcar el surgimiento de la democracia participativa, expresada por sus instrumentos en el régimen colombiano mediante la constitución de 1991, es posible señalar hasta este punto que en dicho país sudamericano era catalogado como una democracia *elitista* o *restringida*. Esta se sostuvo mediante la represión y exclusión de sectores que representaban la pluralidad ideológica-política del país.

En dicho tenor, siendo un régimen tendiente al semi-autoritarismo¹⁷³, contiene características similares al proceso realizado en México y, de igual forma, con sustanciales diferencias. El proceso de la transición democrática mexicana, al igual que el colombiano, se dio mediante el reformismo o los cambios legales en la competencia político-electoral y la apertura del sistema político en general.

México era considerado bajo el rubro de sistemas de partidos de tipo hegemónico, donde existía una multiplicidad formal de partidos políticos en competencia, pero uno solo tenía la posibilidad real de ganar las elecciones: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este sistema se complementaba con otros ejes estructurales de sostén de legitimidad del régimen posrevolucionario.

El primero de ellos se constituía como intermediario entre la sociedad y el Estado Mexicano, donde la incorporación de sectores y grupos con

¹⁷³ Estos regímenes híbridos aceptan a la democracia y sus instituciones de manera retórica y formal, pero tienden a restringir la competencia política, existen actores políticos decisivos, pero sin responsabilidad por sus actos, menor autonomía de las instituciones representativas, limitación de derechos políticos y libertades públicas. Véase más en: Szmolka Vida, Inmaculada, “Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 115.

representatividad social se daba mediante "...la captación de miembros más que de las clases como tales y por el cambio de la identificación simbólica..."¹⁷⁴ en aras de los valores materiales más apreciados: la estabilidad, el crecimiento y el incremento de oportunidades.

Dicha incorporación de sectores de la sociedad permitió al PRI ser gestor de las demandas ciudadanas ante el gobierno, fomentando una estructura de tipo clientelar. Esta estructura estaba basada en el intercambio de voto y apoyo a dicho partido a cambio de prebendas políticas, favores de corte administrativo y apoyos de tipo social.

Por otro lado, el régimen posrevolucionario engendrado desde la construcción partidaria del Partido Nacional Revolucionario (PNR) situó al Presidente de la República como eje angular de la política mexicana. Además de las facultades constitucionales, este ejercía una serie de prerrogativas metaconstitucionales que le dieron predominio¹⁷⁵ en el sistema político nacional.

Al igual que en Colombia, el proceso de transición a la democracia mexicana no se caracterizó por una crisis de legitimidad derivada de gobiernos de juntas militares, como en los casos sudamericanos y centroamericanos. En México, desde 1946, se inició la etapa civil de gobiernos federales mediante la retirada de la escena política e institucionalización del ejército.

¹⁷⁴ Peschard, Jacqueline, "El PRI: partido hegemónico (1946-1972)", en *El partido en el poder: seis ensayos*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, México, 1990, p. 192.

¹⁷⁵ De acuerdo con Carpizo, este predominio estaba basado en que el presidente era jefe de partido que, como ya se ha mencionado, fue el ente que aglutinó a las centrales obreras, campesinas y profesionales. Además, el debilitamiento como contrapeso político del poder legislativo y judicial, la influencia sobre el rumbo económico, la institucionalización del ejército, control de medios de comunicación masiva, el establecimiento de la política exterior y el escaso cuestionamiento a dicho rol. Véase más en: Carpizo, Jorge, "Predominio del Poder Ejecutivo", en *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1994, pp. 25-26.

Aunado a lo anterior, el régimen emanado de la revolución mexicana contó con un mayor respaldo popular frente al modelo económico del *desarrollo estabilizador*. Dicha etapa se caracterizó por un crecimiento económico de más del 6% anual, la inflación de 2% promedio anual y el crecimiento de las clases medias mediante el proceso de industrialización desarrollado desde la década de los años cuarenta del siglo XX.

Ello implicó, desde el ámbito social, contar con mayores expectativas de movilidad social y de bienestar que satisfacían las demandas económicas. No obstante, las propias clases medias supeditaron la monopolización del poder, la nulidad de los procesos electorales y la intolerancia frente a la disidencia, desempeñando un papel crucial en la legitimidad del sistema político¹⁷⁶.

No obstante, desde la década de los años cincuenta empezaron las primeras señales de agotamiento del modelo con la aparición de los movimientos ferrocarrileros, estudiantiles y médicos. El pináculo de la respuesta autoritaria del gobierno federal fue con respecto al movimiento estudiantil del año de 1968 y su episodio más representativo acaecido el dos de octubre de ese mismo año.

Este hecho mostró que si bien México era una democracia en el sentido *formal* que estaba expresada en la Constitución de 1917, en un conjunto de instituciones que eran encabezadas por administraciones electas (sin la competencia política y reglas imparciales) y se atendían las demandas económicas (con escasos efectos en la distribución del ingreso y en la disparidad entre el campo y la ciudad), el desarrollo político institucional opositor estaba limitado o clausurado, en especial a las corrientes ideológicas de la izquierda.

¹⁷⁶ Loaeza, Soledad, “Clases medias y autoritarismo, 1940-1960”, en *Clases medias y política en México: la querrela escolar, 1959-1963*, Colegio de México, México, 1988, p. 119.

Ello alentó, al igual que en el caso colombiano, a que las vías de incidencia política mediante las cuales eran fiel reflejo de la pluralidad ideológica fueran la ampliación de los movimientos de disidencia, la insurgencia sindical, la movilización agraria y la aparición de guerrillas urbanas y rurales¹⁷⁷, cuya máxima expresión se encuentra en la Liga Comunista 23 de septiembre.

Ante la imposibilidad de que el entramado institucional y jurídico reflejara y diera respuesta a las demandas de sectores, grupos y movimientos disidentes, se llegó al punto donde en el proceso electoral de 1976 únicamente participó el candidato del PRI a la presidencia, José López Portillo, frente a las escasas condiciones de participación o exclusión de la oposición.

Si bien no existe un consenso sobre el momento de origen de la transición hacia la democracia en México, al igual que en el caso colombiano, esta se da mediante el reformismo de las disposiciones legales en materia político-electoral, del régimen político y del fortalecimiento de las entidades federativas y municipios entre la década de los setenta y noventa del siglo XX.

Esta óptica reformista fue diversa en ambos países. En el caso colombiano implicó la creación de nueva carta magna en el año de 1991, mientras que el caso mexicano fue una construcción gradual para crear un desarrollo político-institucional que estaba enmarcado, formalmente, en la constitución de 1917. Aunado a ello, si bien estas disposiciones alentaron a canalizar las demandas políticas y sociales por la vía institucional, estas siguen

¹⁷⁷ Woldenberg, José; Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo, “Introducción. La transición democrática en México, una interpretación”, en *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2015, pp. 18-19.

afrontando a la fecha los problemas de inseguridad pública, la corrupción, la pobreza y la desigualdad entre sectores poblacionales.

Los aspectos transicionales de corte histórico dieron pauta a la generación de procesos institucionales de orden político-social que, a su vez, dieron pauta a la participación ciudadana en los asuntos públicos de manera limitada. No obstante, esta participación se ha ido ampliando a lo largo del tiempo con la incorporación de más mecanismos, figuras y reglas en un entorno democrático.

El cuadro siete refleja una breve síntesis sobre los aspectos iniciales de la democratización que emprendieron los casos de estudio contemplados. Ello, es menester señalar, tiene como propósito el reconocer a la participación ciudadana en los asuntos públicos como un proceso subyacente a la construcción general de las transiciones democráticas emprendidas.

Los casos mexicano y colombiano, en lo general, coinciden en la traslación de regímenes aparentemente democráticos con tendencias autoritarias a modelos más abiertos, plurales y competitivos. En buena medida, dicho proceso se derivó de causas internas, como fue el descontento y la crisis de legitimidad de los gobiernos en turno.

El esquema reformista implicó la cooperación y la negociación entre distintos actores que pretendían modificar, de manera gradual, el papel del sistema político en las distintas áreas del quehacer nacional. Si bien dichos procesos generaron mayores niveles de apertura y competencia política, subsisten diversos pendientes: la democracia como medio para generar mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico, reducir las disparidades sociales, la paz social y la asunción de esta como forma de vida en el comportamiento colectivo e institucional.

Cuadro 7: Aspectos transicionales comparativos hacia la democracia y la participación ciudadana en México y Colombia

<i>Criterio</i>	<i>México</i>	<i>Colombia</i>
<i>Régimen previo</i>	Semi-autoritario	Democracia restringida
<i>Origen del régimen previo</i>	Conformación intersectorial del PRI y rol presidencial	Conformación entre liberales y conservadores del Frente Nacional
<i>Sistema de partidos</i>	Hegemónico	Bipartidista formal
<i>Causas/origen de crisis del régimen previo</i>	Endógenas	Endógenas
<i>Periodo general transicional</i>	1977-2000	1974-1991
<i>Objetivo transicional</i>	Apertura competitiva del sistema hacia la democracia electoral	Apertura del sistema hacia la democracia y la paz social
<i>Actores</i>	Facciones del régimen, partidos de oposición y liderazgos sociales	Facciones del régimen, fuerzas políticas disímiles, liderazgos sociales y miembros de agrupaciones de guerrilla
<i>Estrategias</i>	Cooperación y negociación	Cooperación y negociación
<i>Alcance</i>	Sistema Político	Sistema Político
<i>Resultado general</i>	Régimen presidencial acotado, competencia y alternancia electoral	Régimen participativo, representativo y desconcentrado
<i>Pendientes</i>	Desarrollo económico-social	Desarrollo político y económico, así como la paz social

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios de Nohlen, Dieter, “El cambio de régimen político en América Latina: en torno a la democratización de los regímenes autoritarios”, en *Estudios Internacionales*, Vol. LXXXVII, Núm. 68, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1984, p. 551.

2.4.2.- El origen de la participación institucionalizada de la ciudadanía en los asuntos públicos: perspectiva programática-institucional comparada

Como fue posible observar en el anterior subapartado, fue a través del reformismo en las normas fundamentales y regulatorias con las que Colombia y México transitaron de regímenes limitados y cerrados a ser regímenes incipientemente democráticos. Ello implica un reconocimiento implícito a que, mediante la democratización interna, se ampliaron los espacios de participación política y ciudadana.

Si bien existen los mecanismos de participación ciudadana en contextos no democráticos, como se señaló en el capítulo teórico de la presente investigación, estos canales se fueron desarrollando a través de las demandas colectivas sobre la participación e incidencia en la hechura de decisiones y políticas públicas y de su asunción legal-normativa.

A partir de lo anterior, es menester abordar en el presente subapartado el proceso de construcción político-jurídico de la participación ciudadana sobre la base del proceso de transición democrática y, subyacentemente, del presupuesto participativo como mecanismo de decisión presupuestal ciudadana a nivel local en Colombia y México.

Para lo anterior, en el siguiente cuadro comparativo se señalan los aspectos procesales, históricos y políticos que dieron pauta hacia la participación ciudadana y al presupuesto participativo en los casos de estudio señalados. Ello comprende el estudio de nueve tópicos analíticos que dan cuenta sobre el rol del Estado y la concepción legal de la participación ciudadana, los factores que incentivaron a esta y los antecedentes histórico-políticos sobre el presupuesto participativo.

Cuadro 8: Aspectos comparados embrionarios sobre la participación ciudadana y el presupuesto participativo en Colombia y México

<i>Tópico</i>	<i>México</i>	<i>Colombia</i>
<i>Tipo de República</i>	Representativa, democrática, laica y federal (Art. 40 CPEUM)	Unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista (Art. 1 CPC)
<i>Fines del Estado en la materia de la participación ciudadana</i>	No establecidos formal ni explícitamente	Facilitar la participación de todos en las decisiones en las decisiones sobre la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2 CPC)
<i>Mecanismos legales contemplados en la Constitución nacional</i>	*Consulta Popular *Revocación del Mandato *Iniciativa Popular (Art. 35 CPEUM)	*Plebiscito *Referéndum *Consulta Popular *Revocación del Mandato *Cabildo Abierto *Iniciativa Popular (Art. 103 CPC)
<i>Rol subnacional en la participación ciudadana</i>	Municipio debe asegurar la participación ciudadana y vecinal (Art. 115 CPEUM)	Municipio debe promover la participación comunitaria (Art. 311)
<i>Ley regulatoria sobre la participación ciudadana</i>	Únicamente para Consulta Popular y Revocación del Mandato. Se deja a los Estados regular la P.C. en su vida interna, tanto a nivel estatal como municipal.	La Ley No. 1757 de 2015, sobre materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, mandata su realización a nivel nacional y/o subnacional de diversos mecanismos, sin ser limitante a lo que determinen los departamentos y municipalidades
<i>Periodo inicial formal de la participación ciudadana</i>	1982	1991
<i>Esquemas promotores de la participación ciudadana</i>	Políticas de planeación y descentralización	Políticas de planeación y descentralización
<i>Antecedentes del presupuesto participativo</i>	Década de los años setenta del siglo XX	Década de los años noventa del siglo XX
<i>Modelos de presupuesto participativo</i>	Mixto (Voto directo/ representativo)	Mixto (Voto directo/ representativo)

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Colombia.

En primera instancia, conviene señalar la diferencia de tipo de República constituida en sus cartas fundamentales. La mayor parte de los países latinoamericanos son Estados unitarios, con excepción de México, Argentina, Brasil y Venezuela, donde el organizador de la vida política, económica y social es el centro político y los organismos subnacionales únicamente se vuelven en ejes implementadores de las políticas públicas¹⁷⁸.

En los casos federales se caracteriza por la diversidad de actores con un determinado poder institucional a nivel local, la distribución de competencias enmarcadas en la constitución en una situación de soberanía compartida¹⁷⁹. Es, además, una forma de Estado que permite la existencia de los miembros de la Unión con derechos y competencias plenamente legitimados.

Si bien, en el marco de la participación, los Estados federados implican en su tradición un mayor acercamiento entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales, donde la primera puede ejercer control sobre los detentadores de las decisiones y generar espacios de participación efectivos que a mayor escala sería difícil o imposible¹⁸⁰, el caso colombiano representa una situación dual que parecería contradictoria: Estado unitario y descentralizado.

Si bien la tradición unitaria colombiana proviene desde el siglo XIX, fue la propia concepción de la Constitución de 1991 que da cierto grado de autonomía a sus entidades territoriales y de participación ciudadana en sus

¹⁷⁸ Aunado a lo anterior, como lo señala Montecinos, la autonomía decisional de los organismos subnacionales es más limitada y se fortalece mediante procesos de descentralización de funciones administrativas. Lo anterior no quiere decir que sea un proceso subyacente hacia la descentralización política. Véase más en: Montecinos, Egon, “Federalismo/Unitarismo, Centralismo/Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?”, en *Revista Imaginales*, Vol. VI, Universidad de Sonora, Sonora, 2007, pp. 11-26.

¹⁷⁹ González Madrid, Miguel, “Federalismo vs. Unitarismo”, en *Tratado de Ciencia Política*, Universidad Autónoma Metropolitana – Anthropos, México, 2007, p. 161.

¹⁸⁰ Flamad, Laura y Olmeda, Juan, “El doble vínculo entre democracia y federalismo”, en *Democracia y federalismo*, Instituto Nacional Electoral, México, 2021, p. 40.

decisiones políticas¹⁸¹, aunado a que ambos países establecieron procesos de descentralización que orientaron a dicha materia durante los años ochenta y noventa del siglo XX.

Aunado a todo lo anterior, si bien en ambos casos de estudio son considerados como repúblicas democráticas, únicamente Colombia agrega la característica *participativa* que da pauta a que, desde la propia concepción nacional, se prevé la participación ciudadana en los asuntos públicos y que deberá instrumentarse a nivel nacional como subnacional.

A ello conviene relacionarlo con el segundo elemento de análisis que hace mención sobre los fines del Estado. En el caso mexicano no están expresos, ni formal o explícitamente, estos principios en la Constitución de 1917, que son la base sustancial de los motivos que constituyen a la nación y diversos principios que regulen la vida colectiva y el desarrollo de esta¹⁸².

A diferencia del caso mexicano, el colombiano establece como guía orientativa de la participación ciudadana el que se promueva a esta como eje de las decisiones trascendentales en la vida económica, política, social y cultural de la nación sudamericana. Ello expresado en 33 artículos de su carta magna donde al Estado y sus instituciones les confieren la obligación expresa de garantizarla y promoverla.

El espacio logrado por la sociedad civil en ese momento no solamente se expresó en la incorporación de la participación ciudadana en los asuntos

¹⁸¹ Hernández Bonivento, José Andrés, “Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano”, en *Revista Buen Gobierno*, Núm. 8, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México, 2010, p. 81.

¹⁸² Para Villalpando, estas declaraciones constitucionales son un eje declarativo del progreso, desarrollo, justicia, seguridad y bienestar de cada habitante, aunado a ser una guía para la resolución de las controversias constitucionales. Véase más en: Villalpando Cesar, José Manuel, “Los fines del Estado Mexicano”, en *Quid Iuris*, Vol. XXV, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, 2014, p. 137.

públicos como fin del Estado y derecho de la ciudadanía. Ello corresponde a la propia conformación de la Asamblea Constituyente de tipo plural e incluyente, que daría origen a la carta magna de 1991.

Ello sugiere ser una respuesta ante la naturaleza de la crisis política e institucional derivado de la propia incapacidad del Estado colombiano para abatir la violencia política y conflictos sociales, mediante la efectividad y la legitimidad del régimen político¹⁸³. Ante dicha situación, se fortaleció la presencia de nuevos partidos políticos, liderazgos sociales y la división entre poderes.

Con base en ello, la democracia participativa mediante sus instrumentos se constituyó como un pacto social para la paz y el desarrollo¹⁸⁴ del país colombiano que alentarán a la propia legitimidad gubernamental. Por lo anterior, la expresión puntal de seis mecanismos en dicha constitución pretendió la plena vigencia de dichas pretensiones.

El caso mexicano, por el contrario, fue hasta la segunda década del siglo XXI que se incorporan como derechos y obligaciones de la ciudadanía la participación en las consultas populares y la revocación del mandato a nivel federal, con antecedentes y mayor desarrollo de diversos mecanismos a nivel estatal y municipal. Se incorpora, además, la posibilidad de iniciar leyes (iniciativa popular) ante el Congreso de la Unión.

No solo en ambos casos difieren en la cantidad y la clase de mecanismos, sino que además son divergentes en su método procedimental, instituciones y

¹⁸³ Negretto, Gabriel, “El cambio constitucional como respuesta al fracaso del Estado: Colombia 1991”, en *La política del cambio constitucional en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, pp. 219-220.

¹⁸⁴ Mina Paz, Álvaro, “Participación ciudadana en Colombia”, en *Aportes Andinos*, No. 14, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2005, p. 2.

actores participantes, así como el ámbito territorial de aplicación. Estos procesos no son limitativos, al señalar al nivel subnacional como eje de promoción de la participación ciudadana y comunitaria.

En buena medida se debe esta posibilidad que tienen los gobiernos locales de promover ejercicios propios de participación ciudadana a las facultades constitucionales y legales que otorgan a estos entes jurídico-políticos y a las políticas de descentralización que fueron hondamente promovidas desde los años ochenta del siglo XX en ambos casos de estudio.

En cuando al ámbito jurídico, ambos casos lo abordan desde la constitución política dentro de las facultades y prerrogativas que cuentan los municipios como entidades político-administrativas. Se difiere, no obstante, en que el caso mexicano señala que son competentes las legislaturas locales de los Estados y los municipios, quienes regulen distintos procedimientos no expresados en la ley y la manera de canalizar la participación ciudadana.

En cambio, el caso colombiano contiene una ley secundaria nacional (la Ley Estatutaria No. 1757 de 2015) que además de regular los mecanismos constitucionalmente expresos, cuenta con un apartado referente a la promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales, resaltando la aplicación del presupuesto participativo como un medio de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Artículo 90 de la Ley Estatutaria No. 1757 de 2015 en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. En cuestiones de similitud terminológica, con sus acepciones jurídicas, políticas y procesales, los Departamentos serían el equivalente de los Estados. En cuanto a los distritos, que son concebidos como entidades de régimen administrativo, fiscal y político especiales por concentrar grandes zonas urbanas o su importancia política, económica, social, histórica, cultural y ambiental.

No obstante lo anterior, el reformismo que da pauta al fortalecimiento de la participación ciudadana y del presupuesto participativo en ambos casos de estudio no se puede comprender por sí solo. Estos procesos se complementaron con las políticas de planeación y de descentralización política de toma de decisiones desde el centro hacia la periferia.

El caso mexicano se establece dicho proceso a partir de 1982-1983 con las políticas promovidas por el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado que pretendían "...distender las crecientes presiones políticas y aliviar algunos de los problemas administrativos que han contribuido a la erosión de la legitimidad y el control del gobierno"¹⁸⁶.

Si bien desde la década de los setenta se dieron programas orientados a la descentralización, fue a partir de la década de los ochenta que se conjuntaron ambos principios. La planeación, mediante las consultas populares¹⁸⁷, dieron orientación a la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo que pretendió el fortalecimiento del gobierno municipal, el desarrollo regional y de la vida del federalismo mexicano.

Entre dichas medidas, se encuentra la reforma al municipio de 1983 que dotaría de una mayor autonomía a estos mediante facultades y obligaciones, que por sí solos o en coordinación con los Estados y la Federación, deberían ejecutar. Aunado a la ocupación sobre el suministro de servicios públicos, la regulación procesal electoral y la celebración de acuerdos entre los otros niveles

¹⁸⁶ Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 25.

¹⁸⁷ No confundir con el mecanismo de participación ciudadana. Las consultas populares, en este contexto particular, se refieren a los encuentros de reuniones públicas con los sectores del quehacer nacional, regional, local y municipal para la discusión de las demandas y soluciones que son traducidas y expresadas en los Planes de Desarrollo de los tres órdenes de gobierno.

de gobierno, se destacan aquellos relativos a las finanzas y planeación municipales.

Desde entonces, los municipios tendrían ingresos por impuestos prediales y de dotación de servicios públicos que, con base en lo que establecieran en sus planes de desarrollo, pretendía atender los problemas y demandas sociales en el espacio político más cercano con la ciudadanía. A pesar de ello, no fue sino hasta la década de los noventa del siglo XX que se habla del impacto de estas en la promoción de la participación ciudadana.

Mediante los Comités de Solidaridad, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad del expresidente Carlos Salinas de Gortari, se demandó la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanía en la selección y ejecución de los proyectos en materia de educación, salud y desarrollo urbano a comunidades indígenas, campesinos y grupos urbano-populares¹⁸⁸.

Como contrapeso a la dinámica de clientelismo y cooptación de sectores populares, en diversos municipios se implementaron direcciones y consejos ciudadanos consultivos. Desde entonces, la participación ciudadana y comunitaria se ha constituido como eje estructural para el desarrollo urbano y rural, con los inherentes retos referentes a las ventajas políticas que puede obtener un partido o grupo promotor político, como fue en los casos brasileños.

En el caso colombiano, en contraposición, deviene de la construcción del nuevo marco legal de la Constitución de 1991. Es menester recordar que se establece dicho momento histórico por el significado que representa la Carta Magna como respuesta la crisis del Estado colombiano, acentuada durante la década de los años ochenta del siglo XX.

¹⁸⁸ Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 164.

La visión constitucional del momento fue alentar a la participación ciudadana más allá del ámbito electoral y de la información del día a día sobre el acontecer nacional. La nueva visión estaba arraigada en la creación y consolidación de mecanismos participativos donde la ciudadanía decidiera sobre el andar colectivo y ejerciera su papel soberano de manera más efectiva y constante.

No obstante, los elementos que le dan permeabilidad al caso colombiano se circunscriben a las políticas de planeación y descentralización. Lo anterior trasciende al ámbito no menos importante de su expresión legal en la máxima ley nacional y del régimen democrático unitario que limita la acción de las instancias departamentales y municipales.

En cuanto a la descentralización, de la cual se ha desprendido y ha tenido efectos en la planeación, se encuentran antecedentes en las modificaciones legales de 1968 y 1986 donde al presidente de la República colombiana se le otorgaban facultades extraordinarias en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas municipales¹⁸⁹. Este esquema tuvo una orientación vertical, donde las decisiones del centro impactaban hacia la periferia y que, subyacentemente, no contaban con elementos vinculatorios de atención hacia lo local.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991, se han desarrollado distintas modificaciones en torno al entramado jurídico sobre la

¹⁸⁹ Lo anterior significaba que no existía, por parte de las normas en materia de descentralización, la obligatoriedad de orientar mayores facultades ni esquemas de planeación hacia local y que dependían de la voluntad y criterio del presidente de la República y/o del centro de poder político nacional. Véase más en: Nader Orfale, Rachid, “Descentralización, participación ciudadana y gobierno local en Colombia”, en *Advocatus*, Vol. XI, Núm. 22, Universidad Libre Seccional, Barranquilla, 2014, p. 31.

descentralización¹⁹⁰ que han configurado criterios de orden modernizador y democratizante de toma de decisiones que, contrapuestos entre sí, han figurado en la toma de decisiones públicas locales colombiana.

Ello significa que se busca racionalizar y optimizar el desempeño del Estado en aras de la eficiencia y eficacia de la gestión pública y control del gasto público mediante ordenamientos administrativos y fiscales. Lo anterior se complementa con la apertura de espacios de participación democrática en contraposición a la burocratización y tecnocratización estatal¹⁹¹.

La división municipal entre comunas y corregimientos cumple esa doble función: asegurar una mejor prestación de servicios públicos y el fomento a la participación ciudadana. Dichas funciones vienen de la mano con la planeación como responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y las entidades subnacionales.

Con base en lo establecido en la carta magna y las leyes No. 152 de 1994 y No. 398 de 1997, se sigue un proceso de planeación a nivel nacional, departamental y municipal. Si bien no en todas las municipalidades existe el modelo de división municipal en comunas y corregimientos, esos ordenamientos establecen criterios e instituciones participantes para configurar el plan de desarrollo que varían en cada caso¹⁹²; el caso específico de Medellín se abordará en el siguiente capítulo.

¹⁹⁰ Ejemplos de ello han sido las normatividades No. 136 de 1994, Ley Orgánica del Presupuesto de 1993, Ley 821 de 2003 y la Ley 1551 de 2012. Aunado a ello, se deben considerar las leyes respectivas a la figura de los Distritos Especiales de 2002 y 2013 como entidades especiales temáticas.

¹⁹¹ Nader Orfale, *Op. Cit.*, p. 33.

¹⁹² Choachí-Jaramillo, Andrés; Gutiérrez-Urbe, Mariana; Galvis Martínez, Sebastián y Esteban Atehortúa, Fray, “Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local”, en *El Ágora USB*, Vol. XX, Núm. 1, Universidad de San Buenaventura, Medellín, 2020, p. 133.

La planeación, como eje estructural que permite a la ciudadanía participar en los asuntos públicos, contiene el adjetivo *participativa* debido a que la construcción de las políticas públicas ha permitido la interacción de múltiples actores que defienden sus respectivos intereses. Ello complica más la labor gubernamental y que incide en los *inputs* y *outputs* del sistema político en general.

En dicho tenor, si se contemplan las normatividades en materia de descentralización, planificación y de participación ciudadana, existen tipos específicos de mecanismos por temática a nivel subnacional. Entre ellos, han destacado los referentes a organización social, comunidades indígenas, servicios públicos, cultura, deporte, salud, educación, jóvenes, medio ambiente y desarrollo territorial¹⁹³.

No obstante, tanto en los casos mexicano y colombiano, la relación existente entre los objetivos propuestos por estos tres factores se ve debilitada frente a tres fenómenos generales: la cooptación por las dinámicas clientelistas o armadas, la vacuidad o irrelevancia de la acción participativa y la artificialidad o el formalismo procedimental; estos sustentados por las propias dinámicas de la construcción cívica-política de las sociedades, la escasa tradición participativa comunitaria y el desligamiento o falta de apropiación de los procesos deliberativos.

A pesar de lo anterior, la propia existencia de distintos mecanismos de participación ciudadana que se fundamentan y surgen bajo los procesos de

¹⁹³ La mayor parte de estas temáticas se desarrolla mediante comités, juntas y consejos que se desarrollaron a partir de la reforma de la Ley No. 152 de 1994. Estos tópicos no son limitativos, ya que se encuentran otros referentes a la seguridad, la paz social y prevención de desastres. Véase más en: Zapata Cortés, Olga Lucía, “Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno”, en *Revista Diálogos de Derecho y Política*, Núm. 26, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquía, Medellín, 2020, p. 43.

descentralización política de toma de decisiones, de planeación decisional gubernamental y en torno demandas posmateriales de incidencia en los asuntos públicos ha incidido en la creación y proliferación de prácticas de innovación democráticas.

Desde la década de los años noventa del siglo XX, en distintos municipios mexicanos y municipalidades colombianas se han desarrollado el presupuesto participativo. En este sentido, se ha constituido y profundizado como un medio de participación ciudadana para incidir en el destino de los recursos públicos en marcos diferenciales sobre la planeación y las políticas públicas de diversa índole con la finalidad de potencializar la participación social y acrecentar la legitimidad gubernamental.

Los aspectos referentes al momento político y social de los antecedentes nacionales y modelos establecidos en el desarrollo del presupuesto participativo se abordarán en el siguiente y final apartado del presente capítulo. En ellos, se reconocen las prácticas que han incidido en la democratización interna de las comunidades para la consecución de la justicia y bienestar social mediante estos procesos.

A pesar de ello, existen inherentes retos que limitan la acción colectiva que se añaden a los ya anteriormente expresados: la existencia de ciudadanía con incentivos orientados al ejercicio del derecho a la participación y su recreación efectiva en un ambiente de paz, libertad y respeto con base en la educación cívica, en plena aceptación de la diversidad de formas de pensamiento y actuación de la sociedad en su conjunto y en los marcos constitucionales como legales¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Mina Paz, *Op. Cit.*, p. 3.

2.5.- Tendencias programáticas e institucionales del presupuesto participativo en los casos mexicanos y colombiano

Como preámbulo al estudio del diseño institucional, tendencias programáticas y los resultados generados en los procesos de presupuesto participativo en las ciudades de Medellín, Colombia y Ciudad de México, México, el presente y último apartado de este capítulo consiste en observar y señalar la manera en que se ha desarrollado y aplicado el mecanismo a nivel nacional.

Ello supone considerar las bases institucionales del presupuesto participativo y sus condiciones previas, expresadas en el primer capítulo de la presente indagatoria, en conjunto con el andar histórico procesal del mecanismo que han fungido como medio de expresión ciudadana en los asuntos públicos y del uso de los recursos públicos escasos de las comunidades.

Por lo tanto, es menester señalar la influencia que tuvo el proceso embrionario portoalegreño en la asunción del presupuesto participativo en Colombia, a nivel local, desde 1995 y en México desde la década de los años noventa del siglo XX, con antecedentes de aplicación similares en la década de los años setenta.

A partir de su proliferación aplicativa en distintos Estados y Departamentos y, subyacentemente, en los municipios, se han creado distintas concepciones en torno al mecanismo. Ello supone generar tendencias en contextos diversos, señalando similitudes y diferencias, sobre un marco general de operación; dicho propósito de tendencias implica, además, ser un conector para el análisis específico de los casos de estudio que no se desligan del acontecer regional y nacional iniciados mediante el *reformismo* descentralizador y planificador de toma de decisiones.

2.5.1.- *El presupuesto participativo en Colombia y México: sus orígenes como medios alternativos de interacción entre ciudadanía y gobiernos locales*

Como se ha mencionado en anteriores líneas argumentativas, los presupuestos participativos surgen sobre las bases de las reformas emprendidas en ambos casos nacionales referentes a la descentralización y al fortalecimiento del municipio. Como tal, a estos se suman a la experiencia portoalegrense y su influencia como medio idóneo de aplicación local, en conjunto con las demandas de apertura y participación ciudadana.

Desde el caso de la ciudad de Pasto, Nariño en Colombia en 1995 y de aquellos que no contaban con la denominación de *presupuesto participativo* en las comunidades de Tepic, Nayarit de 1970 y Cuquío, Jalisco de 1992 en México, se profundizó su utilización con variaciones en torno al tipo de participación ciudadana y relacionado con esquemas de planeación y procesos emprendidos.

El impulso original a estos procesos fue mediante movimientos y grupos sociales que pugnaban por una serie de reivindicaciones de orden político, económico, social y cultural. Desde el ámbito municipal, se pugnó por la atención de las demandas sociales que tenían como base las expresadas por movimientos de guerrilla o partidos políticos con presencia marginal.

Por ello, en buena medida, en los casos de estudio nacionales, el impulso fue asumido por movimientos, partidos y tendencias de izquierda. Si bien es aplicado por distintas ideológicas y corrientes políticas en la actualidad, la base sobre la cual versa el objetivo del presupuesto participativo como medio de interacción entre actores para la satisfacción de demandas colectivas es el mismo, a pesar de que los resultados generados han sido insatisfactorios.

En cuanto al caso colombiano, se encuentra registrado el caso de la ciudad de Pasto, correspondiente al Departamento de Nariño, en 1995 promovido por el alcalde Antonio Navarro Wolff. Este contaba con la experiencia de haber militado en la guerrilla M-19¹⁹⁵ surgida en el contexto postelectoral de los comicios presidenciales de 1970.

A diferencia de otras modalidades tradicionales vertientes al estudio de la metodología participativa, donde se pone énfasis en la participación civil organizada mediante comités y asambleas ciudadanas, este se realizó mediante la figura del cabildo abierto¹⁹⁶ que permitió a la comunidad tener encuentros con sus gobernantes para su involucramiento en las decisiones presupuestales.

Este proceso se caracterizó por contar con tres factores clave que motivaron su realización calificada como exitosa: a) voluntad política de la administración para llevarlo a cabo, b) los procesos de descentralización y planeación expresados en la instauración del Plan Municipal de Desarrollo, el cabildo abierto y presupuesto participativo y c) condiciones estructurales y de capital social previo.

En cuanto al último aspecto, a través de las tradiciones y costumbres como eje de la identidad cultural del trabajo colectivo en beneficio de la comunidad (llamada *minga*) que data de los primeros pueblos originarios andinos¹⁹⁷, se suman aquellas causales referentes como el aislamiento

¹⁹⁵ Rivera Ángel, Fredy Alexis y Lopes Simonian, Ligia Terezinha, “El presupuesto participativo de Pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad”, en *Revista Papel Político*, Vol. XXIV, Núm. 2, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2019, p. 1.

¹⁹⁶ Esta figura operativa a nivel municipal se le puede concebir como aquel método que permite mantener los conductos de interacción y comunicación entre la sociedad y el gobierno. No solamente implica ser un medio de dotación de información pública, sino que trasciende como una instancia de rendición de cuentas, incidencia ciudadana y justicia municipal. Para más información sobre las variables que componen al mismo, véase más en: The Americas Conference of Mayors, *Certificaciones de cabildo*, Consensa-Consultoría & Lobbyist, México, 2019, 17 pp. Disponible en: <https://www.ciapem.org/wp-content/uploads/2019/08/CertificacionCabildoAbierto.pdf>

¹⁹⁷ Rivera Ángel y Lopes Simonian, *Op. Cit.*, p. 8.

geográfico, descontento histórico con el centralismo político y la consolidación de una cultura política contrahegemónica¹⁹⁸.

Ello permitió que a pesar de contar con medios escasamente regulados en las leyes y normas municipales, se pusiera a disposición de la ciudadanía la decisión del total de los recursos provenientes de las transferencias nacionales a las áreas de la salud, educación, agua potable, saneamiento básico, construcción, electrificación y adecuación de vías de transporte.

Este proceso, que sigue desarrollándose al momento de la presente indagatoria, ha enfrentado problemas de continuidad y consolidación. Si bien existen condiciones viables que ya se han señalado, incluyendo procesos de institucionalización subsecuentes, la falta de recursos públicos y de inclusión de grupos sociales tradicionalmente marginados de la participación (mujeres, jóvenes y la comunidad LGTBTTTIQ+) han sido elementos por atender en aras de la consecución de las innovaciones democráticas locales.

De igual forma, frente a los problemas de aplicación del presupuesto participativo, ha existido un recién desinterés comunitario por la falta de expectativas cumplidas y el desdén por parte de los representantes de la administración pública municipal en cuanto a la implementación de la figura del cabildo abierto¹⁹⁹.

En buena medida, la ruta y circunstancias expresadas en la municipalidad de Pasto como experiencia embrionaria colombiana del presupuesto

¹⁹⁸ Gómez Castillo, Cristian Camilo, “Desarrollo del presupuesto participativo a nivel municipal en Colombia: experiencias, dificultades y retos”, en *Origen, experiencias, dificultades y retos de los presupuestos participativos en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021, p. 17.

¹⁹⁹ Palacios Ojeda, Armando Bayardo, “Presupuesto participativo (Experiencia en Pasto)”, en *Incidencia de la participación comunitaria en la formulación de las políticas públicas de planificación local y presupuesto participativo en el municipio de Pasto en los últimos cinco años*, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Pasto, 2021, p. 44.

participativo son distintas a los casos mexicanos de Tepic, Nayarit (1970-1972) y Cuquío, Jalisco (1992-2003) con el mismo objetivo de apertura institucional a las decisiones colectivas en materia presupuestal.

El primer caso se realizó sin tener la denominación y aspectos técnicos del presupuesto participativo, aunado a que en dicha época la descentralización no era parte de los temas prioritarios de la agenda nacional. Dicho proceso se limitó a establecer programas de asistencia rurales y urbanos con orientación regional y la creación de *polos de desarrollo*²⁰⁰.

Mediante el triunfo electoral del candidato Jesús Hernández Guillen, del Partido Popular Socialista (PPS), se impulsó la participación ciudadana y de descentralización política municipal mediante la figura de *los comités del pueblo*. A diferencia del caso embrionario colombiano, esta instancia era un eje representativo electo ciudadano en asamblea pública por voto directo de los habitantes²⁰¹.

A dicha figura ciudadana, se le encomendó la función de recaudación de impuestos vecinales y el ejercicio de los recursos obtenidos con base en las demandas populares y ciudadanas que existan en las zonas correspondientes a cada comité creado. En su conjunto, existían un total de 100 comités distribuidos entre cada ranchería, ejido, barrio y colonia del municipio.

La función del gobierno municipal era recabar la información de estos comités sobre los ingresos y egresos de cada ejercicio fiscal generados que

²⁰⁰ Estos *polos de desarrollo* se constituían como solución a los problemas de las zonas metropolitanas, como el desempleo, contaminación y escasez en la dotación de los servicios públicos. De igual forma, se pensaron como medio para ofrecer oportunidades de empleo a sectores poblaciones más empobrecidos. Véase más en: Rodríguez, *Op. Cit.*, p. 142.

²⁰¹ Hernández Claro, Edmundo y Velasco García, Georgina, “Nuevas políticas públicas: el presupuesto participativo. El caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Nueva agenda pública para Jalisco*, Universidad de Guadalajara y Prometeo Editores, México, 2012, p. 275.

serían, a su vez, entregados para los procesos de revisión presupuestal al Congreso del Estado.

Si bien se desarrolló un sentido de pertenencia con la comunidad mediante este medio *sui generis* de presupuesto participativo, la falta de voluntad política en el proceso de institucionalización evitó su continuidad. Al arribo en 1973 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la alternancia política no significó la progresividad y consolidación de este esquema.

Dos décadas después, tras el impulso descentralizador hacia los Estados y municipios de los años ochenta y de subsecuentes reformas políticas iniciadas desde finales de los años setenta, se instaura la primera experiencia formal de presupuesto participativo en el municipio de Cuquío, Jalisco con la asunción del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el poder en 1992.

Siendo un municipio rural con altos índices de marginación, la organización ciudadana se canalizó mediante esquemas de planeación y descentralización municipal. Ello significó que se incorporara a la ciudadanía en la labor de presupuestación mediante la figura consultiva y de vigilancia del Consejo Democrático Municipal de Cuquío (CODEMUC)²⁰².

La labor de dicho consejo consistió en "...garantizar a los habitantes del municipio una mayor participación y atención a sus necesidades sociales, económicas y culturales ante el gobierno municipal..."²⁰³, mediante la definición de prioridades en los programas de los tres órdenes de gobierno y la vigilancia en el uso de los recursos públicos, sin un carácter legal vinculatorio.

²⁰² *Ibid*, p. 276.

²⁰³ Ceja Martínez, Jorge, "Alternancia política, recomposición regional y vida municipal en México. Un estudio de caso", en *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003, p. 146.

A pesar de que la función ciudadana ejercida mediante el CODEMUC no contaba con un mandato vinculante, el gobierno municipal estableció talleres de instrucción y asesoría con la finalidad de generar esquemas organizativos de reordenación de la administración pública municipal, con base en lo que estipulaba el Plan Municipal de Desarrollo.

Los logros obtenidos por dicha instancia se sintetizan en la generación de mayor concientización y sensibilización a la población, mayor transparencia en el manejo de los recursos donde la ciudadanía tuviera información sobre los proyectos gubernamentales y la propia elección democrática, representativa y ciudadana de miembros del CODEMUC²⁰⁴.

Al igual que en caso embrionario portoalegreño, donde usualmente el efecto más inmediato del presupuesto participativo ha sido de tipo político consistente en la reelección del partido gubernamental, el caso de Cuquío significó al PRD la oportunidad de ejercer el poder local durante cuatro periodos consecutivos (1992-2003).

No obstante, la falta de innovación en el enfoque de acción del presupuesto participativo y la alternancia política del PRD al Partido Acción Nacional (PAN), la participación ciudadana mediante este mecanismo se relegó a un segundo término. Como es posible ver, las alternancias políticas en contextos de escasa institucionalización del proceso son elementos que inciden en la potencial interrupción del mecanismo, en conjunto con aquellos elementos de corte político-cultural ciudadano.

²⁰⁴ Rosas Ramírez, María de los Ángeles, “El caso de Cuquío: los desafíos sociales, cambios estructurales en el municipio”, en *Participación ciudadana en la gestión de la política social municipal: redes sociales y subjetividad de los actores en los procesos de gestión pública colectiva. Los casos de Cuquío y Guadalajara, 1992-2003*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Tlaquepaque, 2014, p. 268.

2.5.2.- Bases institucionales y condiciones previa comparadas del presupuesto participativo: similitudes y diferencias entre Colombia y México

La anterior relatoría de los procesos embrionarios de presupuesto participativo en Colombia y México han mostrado parte de los aspectos institucionales y de condiciones previas que inciden en la evolución de este como mecanismo de participación ciudadana, ya sea en su institucionalización como continuidad o como un programa específico de una administración pública.

Desde entonces, se han desarrollado una multiplicidad de ejercicios que cuentan con contextos, objetivos, instancias, actores y metodologías diversas que impiden establecer un carácter homogéneo en su realización, ya sea a nivel comparativo entre ciudades de un país en específico o a nivel macro entre países de una determinada región.

Por ello, la propuesta actual de análisis se basa en el estudio de las tendencias operativas y de condiciones generales previas como un medio de acercamiento general al proceso de presupuesto participativo en Colombia y México. Se parte, además, de la tesitura de que el método comparado auxilia en la obtención de similitudes y diferencias sustantivas que, en la actual indagatoria, pretende corroborar o negar hipótesis planeadas sobre un mismo resultado: las causales que inciden en el grado de la participación ciudadana.

Por todo lo anteriormente expresado, en el siguiente cuadro se expresan las diez variables analíticas propuestas para el análisis de las bases institucionales del presupuesto participativo en los casos de estudio. Ello, de igual forma, cuenta con el nexo de orientación de condiciones previas sobre las que han operado y desarrollado, dando pauta a determinados resultados y formas de acción gubernamental y ciudadana.

Cuadro 9: Bases de tendencias institucionales comparadas del presupuesto participativo colombiano y mexicano

Criterio	Colombia	México
<i>Tipo de democracia</i>	Liberal	Liberal
<i>Mecanismo de decisión</i>	Consulta	Consulta
<i>Valor privilegiado hacia la sociedad</i>	Mixto, preponderantemente inclusivo	Mixto, tradicionalmente difuso
<i>Instrumento de diálogo entre Estado y Sociedad</i>	Representación	Representación
<i>Tipo de instrumento</i>	Técnico-económico	Técnico-económico
<i>Actitud frente al Estado</i>	Mixto (Se comparte o restringe el poder del Estado)	Mixto (Se comparte o restringe el poder del Estado)
<i>Rol en la administración pública</i>	Instrumental, como parte de y para generar políticas públicas	Instrumental, como parte de y para generar políticas públicas
<i>Organización</i>	Instituciones formales	Instituciones formales
<i>Promotores</i>	Impulsado originalmente por exmiembros de movimientos de izquierda	Impulsado originalmente por partidos de izquierda
<i>Tipo de Diseño</i>	Rígido	Rígido

Fuente: Elaboración propia con base en los criterios establecidos por Goldfrank, *Op. Cit.*, pp. 94-98 y Hernández Medina, *Op. Cit.*, pp. 71-76.

Como se señala en el anterior cuadro, son distintas tendencias existentes en la actualidad sobre el desarrollo del presupuesto participativo en el caso colombiano y mexicano orientadas a una visión consultiva, sin negar la posibilidad de que en ciertos barrios o comunas (a nivel microestudio), se logren

generar procesos de corte más deliberativos y de participación ciudadana incluyente²⁰⁵.

Ello implica reconocer al presupuesto participativo con un carácter, en primera instancia, no ajeno a las tensiones ideológicas. Este no se encuentra en una postura neutral, ya que sus objetivos, bases y diseños institucionales alientan mayormente a una postura de profundización democrática o la vigorización de los preceptos técnico-económicos del neoliberalismo²⁰⁶.

Tanto en Colombia como México están orientados al modelo democrático liberal de procesos de participación ciudadana. A diferencia del modelo deliberativo clásico brasileño, la ciudadanía incide directamente en la definición de propósitos colectivos de carácter informativo, sin profundizar en el diálogo y deliberación constante y simétrica entre esta y la administración pública²⁰⁷.

En dicho tenor, en ambos casos se limita al ámbito de la consulta sin un carácter vinculatorio, ya que dichas decisiones deben ajustarse a la formulación de los equipos técnicos presupuestales de las administraciones políticas municipales y de su aprobación por parte de los órganos facultativos correspondientes. Aunado a ello, se debe considerar que si bien puede interactuar, dependiendo el caso específico a estudiar, los organismos de

²⁰⁵ Carmona y López Accotto, *Op. Cit.*, p. 27.

²⁰⁶ El precepto de encuentro entre ambas posturas se puede desarrollar en la articulación de la planificación del desarrollo colectivo mediante la visión participativa en el presupuesto. Véase más en: León Gutiérrez, Alberto; Hincapié, Luis Alberto y Villa, María Gloria, “Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. XLII, Núm. 125, EURE, Santiago de Chile, 2016, p. 206.

²⁰⁷ A estos debemos sumar los casos generales de Perú, Nicaragua, Chile, Argentina y Costa Rica, con base en: Ramírez Brouchoud, María Fernanda y Franco Venegas, María Helena, *Op. Cit.*, p. 27.

representación comunitaria actúan en conjunto con el gobierno local para una decisión en común y no de carácter autárquica o unívoca.

Por otro lado, en cuanto al valor establecido por las propuestas de presupuesto participativo tienden a ser más de carácter distributivo (atendiendo el principio de la justicia social) o de carácter inclusivo (hacia sectores tradicionalmente relegados de la participación en comunidad y organizados mediante instituciones o grupos).

Tanto el caso colombiano como mexicano se supedita el valor distributivo al valor de la inclusión. Desde el propio ámbito jurídico como procedimental se pueden señalar avances en torno a la inclusión de jóvenes, mujeres, niños, tercera edad con enfoque de derechos humanos, de género, poblacional y sectorial²⁰⁸ en los casos como Pasto, Medellín, Ibagué, Bucaramanga, Bogotá, Sabana de Torres, Puerto Parra y Envigado en aras de la mejora de las condiciones generales de la población.

A pesar de ello, subsiste el reto sobre los bajos niveles de organización social, donde únicamente aquellos grupos que cuentan con mayor representación social y tradición histórica están en mejores condiciones para participar e incidir, sin que esto necesariamente represente al conjunto de la sociedad civil.

En el caso mexicano, desde lo general, se aduce la baja confiabilidad ciudadana sobre los partidos políticos, pero ha sido un medio de participación posible para aquellas personas que no tienen el poder político, económico ni

²⁰⁸ Becerra Reyes, Prudencio Antonio, “Experiencias en Colombia”, en *Desarrollo del presupuesto participativo a nivel Latinoamérica y de Colombia*, Universidad de Santo Tomás, Bucaramanga, 2017, p. 50.

capacidad organizativa para influir en las decisiones gubernamentales²⁰⁹; de ahí que uno de los problemas característicos de los mecanismos de participación ciudadana sea el carácter clientelar de las relaciones participativas.

La mayor parte de los ejercicios históricos y vigentes del presupuesto participativo en México se han caracterizado por contener un nivel escaso a nulo en materia de inclusión o de acciones afirmativas. El caso de Cuquío ha sido el más representativo en la materia, priorizando a comunidades campesinas²¹⁰ y, recientemente, en la Ciudad de México se han incorporado criterios redistributivos que serán objeto del siguiente capítulo.

Mientras tanto, en otro orden de ideas, el esquema de interacción entre la sociedad y el Estado se ha orientado hacia la representación más que a la responsabilidad. Esto significa reconocer si y cómo los alcaldes y administraciones políticas en turno responden ante las demandas ciudadanas y colectivas.

Sustantivamente, ello tiene relación con las capacidades técnicas, políticas y financieras para llevarlo a cabo, aunado a las acciones en materia de divulgación, información, sensibilización y rendición de cuentas de las decisiones acordadas entre actores que, en suma, tienen implicaciones para la calidad de la participación ciudadana y de la democracia local.

En el caso colombiano, desde el ámbito formal, se reconoce el fortalecimiento de los municipios mediante prácticas innovadoras donde confluyen el tridente entre participación ciudadana, transparencia y control

²⁰⁹ Tejera Gaona, Héctor, “Participación ciudadana: del imaginario liberal a la realidad autoritaria”, en *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana y Editorial Gedisa, México, 2015, p. 177.

²¹⁰ García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XXVI, Núm. 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2018, p. 19.

fiscal de los recursos públicos. Estos son expuestos y practicados en el presupuesto participativo, como lo señala la Ley No. 1757 de 2015.

No obstante y a pesar de que se ha constatado en investigaciones generales y específicas de casos mayor voluntad política para dotar de recursos al mecanismo y la legitimidad social del proceso, la respuesta a las demandas ciudadanas se orienta a proyectos básicos y soluciones imperceptibles para la supervivencia de diversas entidades territoriales²¹¹.

A la falta de recursos públicos se le suma que es menester una mayor definición en los mecanismos específicos de implementación y capacitación a la ciudadanía para la formulación y seguimiento de proyectos. Lo anterior implica una profundización del *accountability* social ante las asimetrías en el acceso y uso de la información pública y el ambiente de violencia existente todavía en distintas partes del país²¹².

De lo anterior se desprende que todavía no se traspase del modelo característico representativo de toma de decisiones a uno plenamente responsivo. En el caso mexicano, por otro lado, subsisten de igual forma las problemáticas en torno a la calidad de la respuesta gubernamental a los insumos demandantes de la ciudadanía.

Se reconoce la importancia del presupuesto participativo como medio de participación ciudadana que alienta a la solución de problemas comunitarios y de democratización de los gobiernos locales. No obstante, al interior de las entidades federativas que lo practican no establecen formalmente las fuentes de financiamiento, con la excepción de Jalisco y la Ciudad de México, y los

²¹¹ Gómez Castillo, *Op. Cit.*, p. 24.

²¹² Herrera, Verónica y Mayka, Lindsay, “How do legal strategies advance social accountability? Evaluating mechanisms in Colombia”, en *The Journal of Development Studies*, Vol. LVI, Núm. 8, Taylor & Francis, Londres, 2019, p. 7.

criterios de calidad de inversión, como es Aguascalientes, Ciudad de México y Michoacán.

A este rubro económico-financiero, debe añadirse que en materia política solo las entidades de Jalisco, Michoacán y Ciudad de México establecen actores facultados para participar y su labor de coordinación interinstitucional. En dicho precepto de baja coordinación, la efectividad de respuesta gubernamental decae ante la inexistencia de obligaciones, incentivos y castigos sobre el cumplimiento de los compromisos pactados en los ejercicios ciudadanos²¹³.

En la práctica, la baja intensidad sobre los acuerdos participativos que alienta a la promoción de las agendas gubernamentales sin márgenes para la deliberación y discusión, incluyendo el factor relativo al qué y cómo del cumplimiento de los proyectos pactados, ha alentado que no exista una continuidad del mecanismo en la mayor parte de los casos históricos rastreados.

Si bien el presupuesto participativo surge en el contexto democratizador de finales del siglo XX, afronta por dichos factores el reto de su continuidad política y de mayor presencia de actores sociales interesados para promover el mecanismo. Todo lo anterior bajo la premisa de que no son representativos, inclusivos, distributivos y con escasos parámetros de aprendizaje²¹⁴.

En otro orden de ideas, sobre el tipo de instrumento (de carácter político o técnico-económico) guarda estrecha relación con la concepción que se tiene del Estado en la materia de la participación ciudadana y el rol del presupuesto participativo en la administración pública. Estas tres variables determinan si este mecanismo alienta a la radicalización de la democracia como forma de vida

²¹³ Téllez Arana, Luis, “Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos”, en *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Monterrey, 2021, pp. 148-154.

²¹⁴ García Bátiz y Téllez Arana, *Op. Cit.*, p. 21.

comunitaria o limitado como medio para la eficiencia y eficiencia estatal en la gobernabilidad y reducción de la pobreza como de desigualdades sociales.

En el caso del presupuesto participativo colombiano, la propia ley regulatoria nacional, Ley No. 1757 de 2015, establece a la letra que “el presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil”²¹⁵.

Esta concepción no está desligada de las tensiones entre democracia y la óptica del neoliberalismo que devienen desde la promulgación de la Constitución de 1991. Ello significa que la concepción del Estado Social de derecho y participativo está en contraposición a los postulados de la apertura económica, privatizaciones y entrega de la riqueza nacional al capital²¹⁶.

Estas tensiones en torno a la concepción sobre la participación ciudadana y, subyacentemente, del presupuesto participativo están presentes en cada comunidad que desea implementarlo. No obstante, la tendencia general es hacia un modelo de corte técnico-económico, es decir, en el uso eficiente de los recursos públicos mediante el establecimiento de reglas de operación.

Ello implica el reconocimiento de que “...en su mayoría son las alcaldías las que generan los estudios y desarrollan los proyectos para la comunidad, con lo que se limita considerablemente la participación ciudadana...el modelo neoliberal aplicado en Colombia no permite generar políticas de inclusión

²¹⁵ Artículo 90 de la Ley No. 1757 de 2015, sobre la materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

²¹⁶ Dorado, F, “Se abrió Proceso Constituyente en Colombia”, en *Seminario Virtual de Caja de Herramientas*, Núm. 393, Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá, 2014. Nota informativa consultada el 02 de agosto de 2021 y disponible para su consulta en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0393/articulo07.html>

ciudadana...”²¹⁷, únicamente centrado en reformas sociales específicas y temporales para la atención de los sectores con mayores niveles de pobreza.

Subyacentemente, ante esta disyuntiva entre la profundización de la democracia o la pervivencia de los modelos técnicos arraigados en la eficiencia del gasto público, se comprende a la participación ciudadana como eje estructural de complementariedad o de restricción al poder del Estado. En lo general y a nivel teórico, se entiende al presupuesto participativo como medio para otorgar mayor legitimidad decisional del Estado.

No obstante, existe un carácter mixto que depende caso por caso entre la concepción de la participación ciudadana y del presupuesto participativo como medio de complementariedad o de restricción al poder del Estado. Este paradigma se comprende a la luz de las demandas de apertura democrática que implicaron ir de mano con los procesos de descentralización y apertura económica, promovidas por el Consenso de Washington.

Este proceso contradictorio encuentra posibles soluciones en la articulación entre la planeación del desarrollo y la democracia participativa que significa, inherentemente, la profundización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. A pesar de que se han ampliado las prácticas de interacción entre estos actores en el proceso de planeación, se restringe el papel de la ciudadanía a la dotación de información, sin tomarla en cuenta para la formulación de iniciativas, con ejercicios selectivos y poco representativos²¹⁸.

²¹⁷ Cruz González, Luis David, “La democracia participativa en América Latina en dos perspectivas políticas apuestas. Casos: La República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela”, en *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia. Vol. I: Las ciencias sociales y agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, 2018, p. 865.

²¹⁸ Velásquez, Fabio; Martínez, Mario; Arévalo, Julián; González, Esperanza; Peña, Juliana y Vargas, Juan Camilo, “Las experiencias de planeación y presupuesto participativo en Colombia, 2003-2018”, en *¿Qué ha*

Lo anterior da cuenta del tipo de rol existente del presupuesto participativo en la administración pública. Esta define si este mecanismo tiene por objetivo la radicalización de la democracia mediante el empoderamiento comunitario o como una política pública para generar soluciones a las demandas ciudadanas con el subsecuente ciclo procesal correspondiente.

Si bien depende de los casos particulares a analizar, subsisten cuatro tendencias de ampliación-restricción de la participación ciudadana en la gestión pública: a) reducir al mínimo su importancia y, si es posible, eliminarla, b) participación es válida más no relevante, c) acogerse a la normatividad vigente y cumplirla a cabalidad y d) promoción de la participación mediante creación y fortalecimiento de canales para su incidencia²¹⁹.

Si bien se reconoce que ha existido el impulso del presupuesto participativo, aun con mayor éxito que la planeación participativa, en la edificación de métodos de gestión más plurales y democráticos, se reconoce como una política pública limitada por ser principalmente un medio de gestión eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos. Aunado a lo anterior, la oferta y demanda de participación ciudadana confluyen en esquemas consultivos, estructuras rígidas de representación ciudadana y formas de manipulación y control de los mecanismos de participación por parte de dirigentes políticos con mínimas asignaciones de recursos financieros.

En la misma sintonía, con una tradición participativa en ciernes, en el caso mexicano confluyen los esquemas operativos de corte técnico-económico con una visión mixta sobre el papel del Estado y su actuar en la puesta en marcha

pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018-Vol. II: Actores y sus prácticas, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2020, p. 236.

²¹⁹ *Ibid*, pp. 258-266.

del presupuesto participativo como una política de gestión del espacio público, sin haber alcanzado resultados plenos en materia de profundización democrática.

La mayor parte de los propósitos normativos de los casos históricos de presupuesto participativo mexicano giran en torno a la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la consolidación de proyectos democráticos. Los casos de Cuquío, La Barca, Tepic y los específicos como generales de la Ciudad de México dan cuenta de ello.

No obstante lo anterior, los estudios correspondientes a la *intensidad* y *alcance* del mecanismo²²⁰, determinan la falta de congruencia entre los objetivos trazados y la operación de este. La tendencia mayoritaria, tanto en lo legal como en la práctica, se orienta a la priorización de la gestión pública²²¹ sobre la dimensión política democratizadora del presupuesto participativo.

Los casos existentes en la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, Durango, Michoacán, Puebla y Estado de México han contado con niveles bajos de intensidad y alcance. Lo anterior significa que han operado el presupuesto participativo bajo esquemas únicamente informativos, limitados a la atención de temáticas escasas y específicas de consulta con la participación de consejos o reuniones ciudadanas esporádicas y limitadas en su incidencia y grado de vinculatoriedad.

²²⁰ Son criterios referentes a la aplicación del presupuesto participativo en cuanto al ámbito territorial, incorporación de sectores marginados, grupos de la sociedad civil, grado de discusión y deliberación pública, vinculatoriedad decisional y el involucramiento de la ciudadanía en las fases de la construcción de las políticas públicas.

²²¹ Asociadas con la visión de la gobernabilidad mediante la eficacia, la eficiencia y transparencia pública. De igual forma, existen tendencias del fortalecimiento de líderes administrativos y técnicos bajo las premisas de la Nueva Gestión Pública (NGP),

Ante la discrepancia entre lo que establece la normatividad y su aplicación sobre la concepción del presupuesto participativo, subyacentemente influye en la orientación de la relación entre el Estado y la sociedad. El caso mexicano ha tendido hacia el carácter mixto, entre la recuperación de espacios que el Estado había tomado y la búsqueda de acciones que fortalezcan la legitimidad de este mediante la acción ciudadana.

Es menester recordar que las reformas político-electorales permiten transitar de un Estado y sistema político cerrado y hegemónico a uno más abierto y plural, con base en una sociedad crítica que desde los años setenta del siglo XX mantuvo relaciones contenciosas con los primeros²²². El resultado fue que el poder del Estado debía ser compartido y limitado por otros actores, incluyendo a la sociedad civil.

No obstante, también se comprende como un medio de legitimación popular frente a los bajos niveles de confianza política con los que cuenta la ciudadanía para con sus representantes e instituciones. Ello se refleja tanto en el apoyo que se tiene a la democracia como régimen (de 63% en 2002 a 43% en 2020) y sobre la percepción que cuenta la población sobre subyugar la clave democrática del régimen mientras se le solucionen sus problemas (52% en 2020)²²³.

De lo anterior se desprende que el presupuesto participativo, junto con otros mecanismos de participación ciudadana, se hayan implementado como

²²² Son todas aquellas disputas y acciones directas de grupos, colectivos, organizaciones y movimientos para lograr y exigir una respuesta gubernamental, que tienen como base la frustración social de no haber resuelto las distintas demandas particulares y que se transforman en demandas colectivas para lograr la atención de la autoridad. Véase más en: Hevia de la Jara, Felipe, “Patrones de relación sociedad-Estado en México y la participación ciudadana regulada: avances y retrocesos”, en *La agenda 3.0 de la democracia en México*, Juan Pablos Editor y Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2018, p. 445.

²²³ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021-Adios a Macondo*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2021, pp. 21 y 35.

parte de un conjunto de políticas públicas y atender problemas específicos. A pesar de esta concepción que no pretende la profundización y radicalización democrática *desde abajo*, también se puede aducir que no es tampoco una política pública como tal.

Esto se debe, por un lado, a la conjunción de factores referentes a la limitación del papel de la ciudadanía en las distintas fases o componentes del presupuesto participativo a lo largo de las experiencias mexicana y, por otro, las mismas leyes al contemplar qué rubros y temáticas deben estar inscritos los proyectos ciudadanos limitan la apertura y diálogo entre actores, así como poder de decisión para realmente establecer el paso de participación hacia la incidencia²²⁴.

Finalmente, en consideración a las tres últimas variables de análisis, el presupuesto participativo colombiano y mexicano coinciden en que es ejecutado mediante instituciones y procesos formales. En su gran mayoría, son los alcaldes y su cuerpo técnico-administrativo quienes tienen preponderancia desde la emisión de la convocatoria hasta la rendición de cuentas; ello sugiere reconocer la dependencia del mecanismo hacia la voluntad política de estos como se ha reconocido históricamente en la región latinoamericana²²⁵.

La variante entre casos reside en que México tiene participación sustantiva, más conocido en los casos de la Ciudad de México y Zona Metropolitana de Guadalajara, de los órganos electorales locales. Como parte de la transición democrática, están facultados para organizar los procesos de

²²⁴ Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, p. 191.

²²⁵ Ejemplos de ello han sido los estudios de Altman, Goldfrank y Montesinos sobre casos particulares de la región que se han citado a lo largo del capítulo primero y segundo del presente estudio.

participación ciudadana y el fomento a la educación cívica que le han dado mayor peso a estos pero generando a su vez mecanismos más rígidos.

Por otro lado, el presupuesto participativo colombiano y mexicano fue promovido originalmente por miembros de partidos y organizaciones de izquierda (partidos o movimientos guerrilleros). Ejemplo de ello fue la narrativa procesal histórica en el Pasto, Colombia (exmiembros del M-19) y Tepic, Nayarit (PPS), aunado a que en el origen brasileño fue una propuesta de la izquierda.

No obstante, el sentido ideológico-partidario no ha sido un factor limitante para la asunción del presupuesto participativo. En el caso actual colombiano, tanto en partidos de tendencia izquierda como de derecha, han empezado a asumir dentro de su lenguaje interno la participación ciudadana y aplicar políticas para impulsar esta en distintas comunidades²²⁶.

En el caso mexicano, donde hay mayores referentes en la materia, se ha constatado un mayor impulso por parte de los partidos de tendencia de izquierda con 22 ejercicios en Jalisco, Ciudad de México, Michoacán y Nayarit. No obstante, 27 casos históricos de presupuesto participativo los promovieron partidos de centro y derecha, especialmente en el Estado de México, Nuevo León y Sonora.

Lo que en efecto hay que reconocer es el carácter particular que le otorgan al mismo por parte del alcalde y su administración. Ello determina en buena medida, junto a las condiciones contextuales de su aplicación, el grado de importancia que tenga la participación ciudadana en los asuntos públicos y las

²²⁶ Velásquez *et al*, *Op. Cit.*, pp. 306-307.

características de ampliación/limitación de este en torno a la decisión presupuestaria.

Finalmente, sobre el análisis del tipo de diseño de la política de participación y del presupuesto participativo, se ha establecido en un carácter rígido en ambos casos de estudio. Esto se debe a que las propias leyes en la materia determinan procedimientos, actores e instituciones participantes que son únicamente modificables mediante reformas a las mismas ante las instancias legislativas correspondientes.

En el caso colombiano, desde el propio mandato constitucional y la ley No. 1757 de carácter nacional van determinando fines y objetivos que son materializados en normatividades específicas de cada comunidad. En cada una de estas, mediante acuerdos y decretos, señalan la participación de los alcaldes y de la ciudadanía que, preponderantemente, realiza su actividad mediante voto directo decisonal y, a su vez, representativo mediante asambleas y grupos representativos que buscan cabildear y monitorear los recursos aprobados.

En el caso mexicano, por otro lado, son las leyes en el ámbito electoral y de participación ciudadana de las entidades federativas y disposiciones del ámbito municipal que determinan las características institucionales y procesales del presupuesto participativo. En algunos casos, como se ha mencionado, la intervención de los órganos electorales autónomos le dan un carácter más rígido ya que regulan la participación de voto directo decisonal y mediante decisiones tomadas por órganos de representación comunitaria²²⁷.

²²⁷ A diferencia de otros casos particulares como los desarrollados en la Tepic, Nayarit en la década de los setenta, el presupuesto participativo de Tlalpan en 2000-2003 o los programas de mejoramiento barrial de la capital mexicana. Véase más en: García Gutiérrez, *Op. Cit.*, pp. 45 y 60.

2.6.- Conclusiones

El presupuesto participativo, desde su surgimiento en 1989 en Porto Alegre, ha sido objeto de instrumentación por distintos gobiernos locales en el mundo. La combinación entre la eficacia y eficiencia en el gasto público y la legitimación de los gobiernos en turno mediante la actuación ciudadana en los asuntos públicos mediante este mecanismo han sido los motivos de su aplicación.

El estado actual del presupuesto participativo en el mundo, del cual América Latina no es la excepción, afronta diversos retos que fueron mayormente expuestos durante la emergencia sanitaria por COVID-19. Entre ellos destaca el uso de las TIC's como medio alternativo de la participación y las garantías financieras y procesales para su continuidad.

En dicho marco, se propuso dar una introducción sustantiva sobre el caso general mexicano y colombiano que servirá de nexo rumbo al análisis del diseño institucional y los resultados de los casos particulares de presupuesto participativo en la Ciudad de México y Medellín. En estos, destaca un proceso gradual y paulatino de transición democrática en contextos diversos con una misma ruta: el *reformismo*.

Mediante reformas constitucionales y leyes secundarias, junto a procesos de descentralización de toma de decisiones y la planificación como guías de acción gubernamental, ambas naciones impulsaron gradualmente la participación ciudadana como medio de fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad desde el ámbito local.

A pesar de dicha construcción gradual que se materializa en la asunción de diversos mecanismos, estos se han catalogado como medios de corte consultivo más que deliberativo. Esta tendencia está presente en diversos países

latinoamericanos donde la decisión popular está arraigada a esquemas rígidos y escasamente vinculantes en distintas fases procesales que dependen de la voluntad del alcalde y su regulación.

Derivado de lo anterior, estos modelos de corte consultivo corresponden a distintos elementos de orden institucional, es decir, de la concepción e instrumentación del presupuesto participativo. Si bien ante la ausencia de estudios generales nacionales en México y Colombia, la bibliografía disponible al momento señala las características tendenciales de este modelo.

En ellas se corroboró la tendencia generalizada a ser ejercicios consultivos con valores y objetivos difusos entre la inclusión y redistribución mediante esquemas organizacionales representativos. La conjunción de estos elementos permite establecer que si bien el presupuesto participativo es una herramienta de participación ciudadana, esta tiene efectos limitados y contradictorios en su práctica general.

El segundo conjunto de elementos mostró la tendencia hacia la existencia de ejercicios más técnicos y rígidos en su instrumentación, con visiones yuxtapuestas sobre el rol que ejerce el Estado en la sociedad y que han formado parte de un conjunto de políticas públicas en la materia. Ello significa que el presupuesto participativo no pretende, en estos casos, necesariamente modificar estructuras y formas de acción de ambos entes señalados.

No obstante estas tendencias y tomando en consideración todo lo anterior, resulta conveniente indagar sobre casos específicos que permitan un tener inferencias microespaciales certeras. El siguiente capítulo se dedicará al origen, evolución y características del diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México y Ciudad de Medellín.

CAPÍTULO 3: EL ORIGEN, DESARROLLO Y ADAPTACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LOS CASOS DE LAS CIUDADES DE MÉXICO, MÉXICO Y MEDELLÍN, COLOMBIA

3.1.- Introducción

El presupuesto participativo, como cualquier mecanismo de la democracia participativa, expresa sus principios y objetivos con base al contexto político, económico, social y cultural de donde se pretende impulsar. Como fue posible analizar en el capítulo anterior, existe una diversa gama de ejercicios que cuentan con reglas y procedimientos *ad hoc* que, a su vez, determinan el rol que puede ejercer la ciudadana e instituciones gubernamentales.

Lo anterior implica que para lograr el objetivo primario de la aplicación de los presupuestos participativos, a saber: el empoderamiento ciudadano y comunitario, así como un mayor compromiso y respaldo social a la acción gubernamental, los representantes populares deben crear y promover diseños institucionales operativos que regulen los espacios de convivencia decisional.

La importancia del diseño institucional del presupuesto participativo radica en que su proceso de formulación, implementación y ajuste determinan el grado de acceso, inclusión e intervención de la ciudadanía en los procesos políticos de deliberación y decisión públicas. Por lo tanto, estos ejercen influencia en la actitud y marco de acción de los actores participantes.

El objetivo del presente capítulo es analizar los orígenes, la aplicación procesal y los procesos de reajuste y adaptación institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y de Medellín, Colombia, a

través del estudio comparado de sus bases normativas e instrumentales. Este busca responder a la siguiente pregunta guía de investigación: *¿Cómo se originó, desarrolló y adaptó el diseño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y Medellín, Colombia?*

El presente capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos se abordan los procesos, debates y construcción de acuerdos políticos y sociales que determinaron la formación del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín, reconociendo en dicho apartado los principios y objetivos plasmados y su indexación con el conjunto de reglas y procedimientos creados.

Mientras tanto, en el segundo apartado se revisan las características de las reglas procesales de los diseños institucionales embrionarios del presupuesto participativo de ambos casos de estudio, observando semejanzas y diferencias conceptuales y programáticas entre estos que permiten señalar su coherencia entre la proposición legal y su aplicación generada.

En un tercer apartado se indagan y revisan los procesos de adaptación y cambio institucional del presupuesto participativo, como producto de los resultados generales previos obtenidos y de la actitud de los actores participantes o deliberantes que dieron origen a los vigentes diseños institucionales que operan en la actualidad.

En el apartado de las conclusiones se señalan los lineamientos generales que dieron origen y cambio al presupuesto participativo en ambos casos de estudio. Sobre ella se señala que si bien estos procesos han consistido en adaptar al mecanismo a la realidad social local cambiante, estos cuentan con una serie de déficits que se expresan en los resultados del siguiente capítulo.

3.2.- El origen del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín: demanda ciudadana y oportunidad política

La referencia acerca de los mecanismos de participación ciudadana en los estudios de caso señalados comprendió un proceso de renovación política y de apertura a espacios de decisión en el marco operativo del Estado, señalando su aplicación idónea desde el ámbito local donde es más cercana la relación entre gobierno y sociedad.

Es menester recordar que el presupuesto participativo surge en estas ciudades con la confluencia de la experiencia exitosa de Porto Alegre, Brasil y de varias locales al interior de México y Colombia, como se señaló en el capítulo segundo. Es decir, la experiencia histórica y programática influye como generación de propuesta para impulsarse como una política de participación ciudadana común a las ciudades de México y Medellín.

No obstante, en su discusión, formulación y sanción legal intervinieron actores de la sociedad civil, instituciones públicas y miembros de partidos políticos que influyeron en la construcción de un diseño institucional *ad hoc* al contexto político, económico, social y cultural. Con ello, se determinaron principios, valores, procesos y metodologías que, a su vez, incidieron en el grado de acceso y en la concepción de la ciudadanía como actor o eje receptor de las acciones gubernamentales.

Por lo tanto, el presente apartado se aboca al estudio comparado de dichos procesos que dieron pauta a la asunción del presupuesto participativo en 2010 en la Ciudad de México y en 2007 en la Ciudad de Medellín. Ello permite reconocer cuáles fueron las visiones sociales y políticas que estuvieron contrapuestas y su influencia en la construcción de sus diseños institucionales.

3.2.1.- La adopción del presupuesto participativo en la Ciudad de México: visiones antagónicas en disputa

El presupuesto participativo, como mecanismo de participación ciudadana institucionalizado, se incorporó a la entonces Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) el 27 de mayo de 2010 mediante su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y previa aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) el 27 de abril del mismo año.

El origen fue una iniciativa presentada el 17 de noviembre del 2009 que se turnó, siguiendo el procedimiento legislativo, a la Comisión de Participación Ciudadana de la ALDF el 24 de noviembre de ese mismo año. En dicha instancia, se señaló la fecha de renovación de los entonces Comités Ciudadanos y de aplicación de foros legislativos y ciudadanos que, a la letra, dice:

“Esta comisión se reserva para su estudio y análisis en una forma integral por medio de foros y mesas de trabajo que la Comisión de Participación Ciudadana determine necesarios para las modificaciones, reformas y adiciones a la Ley de Participación Ciudadana que pudieran resultar de dichos foros, mismos que se deberán efectuar dentro de los primeros 69 días naturales del año 2010”²²⁸.

Con base en lo anterior, entre el 8 y 18 de febrero de 2010, se realizaron foros delegacionales abiertos donde se registraron un total de 239 ponencias libres, 101 participaciones libres y una asistencia total de 2,531 ciudadanos²²⁹. Aunado a lo anterior, entre 23 de febrero y 4 de marzo se realizaron cinco mesas

²²⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Versión estenográfica parlamentaria de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 16 de diciembre de 2009*, ALDF, México, 2009, p. 18.

²²⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Versión estenográfica parlamentaria de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 19 de febrero de 2010*, ALDF, México, 2010, p. 5.

de trabajo para conocer las opiniones del sector académico y de expertos en la materia de participación ciudadana.

El conjunto de opiniones ciudadanas y de los académicos en dichos foros permitieron dar origen a la propuesta presentada por el diputado Horacio Martínez Meza, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyo análisis y discusión en la Comisión de Participación Ciudadana se dio el 26 de marzo de 2010.

En dicha sesión, se mostraron posturas contrapuestas sobre el avance o retroceso obtenido en las sesiones de los foros delegacionales abiertos, donde las expresiones del diputado Leobardo Juan Urbina Mosqueda (Partido Revolucionario Institucional) y del diputado Adolfo Orive Bellinger (Partido del Trabajo) dieron muestra sobre los vicios y virtudes de dichos foros.

Es decir, se discutió entre la participación partidista de foros con la presencia de militantes del PRD y el interés real ciudadano para que se crearan instancias de participación, ya que el conjunto de las ciudadanas y los ciudadanos “...están ansiosos de poder opinar sobre el presupuesto que les debe corresponder en términos de obras y servicios”²³⁰.

A pesar de dicha discusión y tras diversos análisis sobre las reservas en materia de redacción a la propuesta del artículo 83 de la LPCDF, la iniciativa general fue aprobada por seis votos a favor (4 del PRD, 1 del PT y 1 del PAN) y uno en contra (PRI) de dicha comisión²³¹. Esta fue discutida en el pleno el 27 de abril, presentada por la diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero del PRD y

²³⁰ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Versión estenográfica parlamentaria de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 26 de marzo de 2010*, ALDF, México, 2010, pp. 8-9.

²³¹ 5 integrantes eran del PRD, 2 del PT, 1 del PRI y 1 del PAN. En dicha sesión, únicamente asistieron 7 miembros: 4 del PRD, 1 del PT, 1 del PRI y 1 del PAN.

entonces presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la ALDF.

En dicha intervención, señaló que:

“Una Ley de Participación Ciudadana tiene como característica constituyente ser progresiva en su carácter vinculante en cuanto a las decisiones de la ciudadanía y hoy avanzamos en este sentido, construimos una figura de presupuesto participativo para que un porcentaje del gasto de las Delegaciones pueda ser decidido por las propias comunidades a través de un proceso de capacitación y educación, que fortalecerá no solo la legitimidad de las acciones de gobierno, sino la propia ciudadanía en nuestra Ciudad”²³².

El dictamen en lo general fue aprobado por 56 representantes presentes (13 del PAN, 29 del PRD, 7 del PRI, 4 del PT, 2 del PVEM, 1 del PANAL); en dicho tenor, las reservas en torno a la figura del presupuesto participativo vertieron sobre su aplicación por colonias y no por unidad territorial (de igual forma, conocidos entonces por delegación), establecer como mínimo 1% y máximo 3% del presupuesto anual de las delegaciones para dicho propósito y la participación de los representantes de manzana en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de este²³³.

De igual forma, estas reservas fueron aprobadas por 58 legisladoras y legisladores presentes²³⁴. Esta se remitió al Jefe de Gobierno, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, acontecida el 27 de mayo de 2010. Ello dio paso a la constitución, como se dijo en dichos debates, de un anhelo de la izquierda local.

²³² Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Diario de los Debates de la sesión del 27 de abril de 2010 de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, ALDF, México, 2010, p. 127.

²³³ Reserva propuesta por la diputada Karen Quiroga Anguiano del PRD.

²³⁴ Se sumaron a la discusión de dicho dictamen 1 diputado del PRD y 1 del PAN.

En lo general, el avance hasta entonces alcanzado para fundamentar al presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana en toda la entidad radica en el proceso histórico de demanda social para mayores espacios de incidencia popular, como se analizó en el apartado anterior, y en algunos ejercicios previos a nivel local y municipal.

Además de los ya reconocidos como ejercicios embrionarios de Tepic, Nayarit y de Cuquío, Jalisco, la Ciudad de México efectuó ejercicios previos de presupuesto participativo en el ámbito de las delegaciones. Estos casos fueron en las demarcaciones de Tlalpan (2001-2003), Miguel Hidalgo (2001-2005), Cuauhtémoc (2001) e Iztapalapa (2010).

La primera se propuso del alcalde perredista Gilberto López y Rivas con base en la experiencia portoalegrense y bajo la perspectiva de alcanzar los objetivos de fortalecer programas que favorecieran la autonomía presupuestal de la delegación, la intervención decisional responsable entre autoridades y ciudadanía, fortalecer la visión *horizontal* de la democracia y la ampliación del espacio participativo de una ciudadana más activa, propositiva y responsable²³⁵.

Si bien existían las condiciones institucionales y la voluntad política para compartir el poder decisional presupuestal, no existía una participación ciudadana enmarcada en organizaciones de la sociedad civil ni una cultura política democrática arraigada *ad hoc* para su realización efectiva. Ello dio por resultado que los niveles de participación se concentraran entre el 2.5% y el 4.5% de los habitantes de dicha demarcación²³⁶.

²³⁵ Delgado Castillo, Carlos Luis, “Experiencias de presupuesto participativo de tres delegaciones del Distrito Federal”, en *Modelo para la Gestión de Presupuestos Participativos en las Delegaciones del Distrito Federal*, Tesis de Maestría de la Universidad Iberoamericana, México, 2006, pp. 127-128.

²³⁶ En 2001, participó el 2.5% (11,472 votaciones), mientras que en 2002 aumentó al 4.5% (20,379 votaciones) y su último año bajó al 4% (18,073 votaciones). Véase más en: *Ibid*, p. 157.

Por su parte, la delegación Miguel Hidalgo fue la experiencia más limitada de las señaladas, ya que únicamente contempló un solo objetivo que fue "...fomentar la participación vecinal con el fin de que emitan sus opiniones y decidan acerca de la aplicación del presupuesto delegacional en sus colonias para el siguiente año"²³⁷.

A pesar de contar con la voluntad política para llevarlo a cabo, expresada en reglas claras y con plena posibilidad de informar a la población acerca de este mecanismo, adoleció de las mismas características señaladas para el caso de Tlalpan con el añadido de la falta de capacitación hacia la ciudadanía y a funcionarios públicos para poderlo aplicar y que explica, en cierta forma, la participación inicial del 1.33% de los vecinos y decreciendo al paso de los años.

El último proceso llevado durante esta época temprana de la primera década de los años dos mil fue la acontecida en la delegación Cuauhtémoc, que únicamente se implementó durante el año 2001. En esta, contaba con los objetivos de consolidar los procesos democráticos, eficiencia y eficacia administrativa, fortalecimiento del papel de la ciudadanía y la sociedad civil, uso responsable de recursos públicos y la articulación de las necesidades de la ciudad en dicha unidad territorial²³⁸.

Si bien se orientó a la participación infantil como medio pedagógico de enseñanza democrática, la participación fue del 2.8% de la población residente en dicha delegación. El proceso se limitó a la fase de la consulta ciudadana, sin la correspondiente implementación de un consejo presupuestal que sugería la metodología aplicada y basada en el modelo portoalegrense.

²³⁷ Delgado Castillo, *Op. Cit.*, p. 129.

²³⁸ Luévano, Alejandro, *Desafío para una Gestão Local Democrática. O Orcamento Participativo na Cidade do México. Os Primeiros Passos, Alcances, Limites e Desafios*, trabajo presentado en el marco del II Encuentro Internacional del Presupuesto Participativo, Lima, 2002, p. 20.

Pasados cinco años de la última experiencia y en el marco de las modificaciones previamente planteadas a la Ley de Participación Ciudadana del D.F. que dio origen al presupuesto participativo en todo el territorio de la capital del país, en 2010 surge el programa “Obras son amores en tu comunidad, decidir el presupuesto participativo” en la delegación Iztapalapa.

Mediante un esquema en donde la ciudadanía buscaba organizarse y plantear sus demandas y proyectos, que serían validadas por un consejo técnico de evaluación delegacional, se generaron las asambleas ciudadanas deliberativas de las comunidades que dieron por resultado la aprobación y puesta en marcha de 77 espacios culturales, 14 casas de cultura, 40 centros sociales comunitarios, así como recuperación de camellones y espacios de esparcimiento infantil²³⁹.

No obstante, las disposiciones legales de la Ley de Participación Ciudadana del D.F. no permitían la réplica de dos ejercicios de presupuesto participativo en una misma demarcación. De ahí que no se repitió en los siguientes años que correspondían al término perentorio de la administración de la entonces perredista Clara Brugada.

Estas experiencias de presupuesto participativo previas en la capital mexicana mostraron los inherentes problemas que trascienden al diseño institucional. Los cambios políticos-administrativos, la injerencia de intereses políticos partidarios, la planeación política-administrativa, la cultura política ciudadana, así como la capacitación constante de funcionarios y población son

²³⁹ Flores Arias, Laura Ernestina, “Antecedentes y valoración del programa “Obras son amores en tu comunidad, decidir el presupuesto participativo”, Iztapalapa 2010”, en *Espacios públicos y participación ciudadana, elementos para re-pensar la planeación urbana. El caso del programa “Obras son amores en tu comunidad, decidir el presupuesto participativo, Iztapalapa 2010”*, Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, México, 2012, p. 74.

ejes que influyeron e incidieron en la obtención de una baja participación ciudadana y de la no continuidad de estos ejercicios.

Estos ejercicios, en lo general, fueron parte de la reflexión que motivó a la institucionalización del presupuesto participativo en el otrora Distrito Federal y que, a su vez, señalaron los inherentes desafíos en su aplicación. Esto implica traspasar de la garantía de la certeza electoral democrática a una fase superior denominada *governabilidad democrática*²⁴⁰.

Empero, desde el primer momento en que fue sancionado el presupuesto participativo en la normatividad regulatoria, el diseño institucional fue objeto de críticas que reflejan las visiones antagónicas sobre el carácter real con el que se buscaba impulsar o delimitar la participación ciudadana. En primera instancia, es menester considerar que esta se definió en 2010 como aspecto valorativo y objetivo en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

“...el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital”²⁴¹.

²⁴⁰ Por gobernabilidad democrática supone la existencia de un régimen democrático como una condición no suficiente pero fundamental. Únicamente se puede hablar de esta cuando “...la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas...” como medio para superar la incapacidad de los Estados para dar respuestas a las demandas ciudadanas, así como el reconocimiento e incorporación de la sociedad, en lo general, a la gestión pública. Véase más en: Prats i Catalá, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Núm. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2001, pp. 103-148.

²⁴¹ Artículo 2 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Además de esta definición, se contemplaron los principios de democracia, corresponsabilidad, pluralidad, solidaridad, responsabilidad social, respeto, tolerancia, autonomía, capacitación para la ciudadanía plena, cultura de la transparencia y rendición de cuentas y los derechos humanos²⁴². Derivado de ello, la primera crítica consiste en que si bien se inspira en los principios del modelo portoalegrense, se difiere en el procedimiento de participación de la ciudadanía y de las formas de gestión, ejecución y vigilancia de los recursos públicos.

En ese sentido, el planteamiento normativo no establece la posibilidad real de que los proyectos ciudadanos sean deliberados o negociados a nivel gubernamental y el monto porcentual se estableció de manera fija, con lo que vulnera la incidencia ciudadana²⁴³ y limitándose, con base en los esquemas participativos señalados en el primer capítulo de la presente indagatoria, en la consulta ciudadana.

Aunado a ello, el esquema institucional no contempló como principio ni eje estructural el desarrollo social mediante la participación ciudadana. Aunado a la limitación de rubros de participación, mayoritariamente vertientes a la obra pública y que son responsabilidad de las delegaciones, este puso como base a las colonias cuyo riesgo fue que se limitara la generación de proyectos de mayor calidad con una mira hacia los problemas generales de la ciudad, aunado a la fragmentación de recursos públicos, que serían distribuidos de manera equitativa entre todas unidades territoriales²⁴⁴.

²⁴² Artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

²⁴³ Modelo Urbano Molecular Offline, “Presupuesto Participativo: alternativa a la exclusión en la ciudad global”, en *Presupuesto participativo: opción ciudadana – Cuaderno I*, Plataforma de Investigación Nerivela, México, 2015, pp. 27-28.

²⁴⁴ Valverde Viesca, Karla; Gutiérrez Márquez, Enrique y García Sánchez, Flor de María, “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación

Ello significaba repartir la misma cantidad de recursos públicos por colonia sin contemplar los niveles de pobreza, carestía y marginación que le diera un carácter distributivo emanado de la experiencia brasileña. Por lo tanto, como se verá en el siguiente capítulo de los resultados generados, existe una disparidad entre delegaciones y colonias que permiten o limitan la generación de proyectos ciudadanos de largo alcance.

Por otro lado, en cuanto a las formas de gestión, ejecución y vigilancia de los recursos públicos, los habitantes carecen de cualquier medio o atribución jurídica para ejercer dicho derecho. En dicho sentido, incluyendo al entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), no se contaban con atribuciones que dieran pauta hacia la consecución del principio de transparencia y rendición de cuentas de manera proactiva.

A esto es menester añadir que en la fase de dictaminación de los proyectos propuestos por la ciudadanía a consulta, “...son las delegaciones políticas y sus aparatos administrativos los que se encargan de realizarlos, quedando a total discreción de sus criterios y parámetros la selección de aquellos considerados como viables técnica y económicamente”²⁴⁵, lo que permitía su empoderamiento a lo largo del proceso decisional.

A todo el planteamiento relativo a los déficits del diseño institucional, se es posible añadir el impacto histórico de las prácticas y relaciones políticas imperantes en la Ciudad de México. De ahí la importancia de generar prácticas diferentes y la ampliación de la cultura política democrática y participación cívica para romper “...con el autoritarismo, el clientelismo, la corrupción, y la

democrática”, en *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, Núm. 218, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, p. 117.

²⁴⁵ Modelo Urbano Molecular Offline, *Op. Cit.*, p. 28.

ineficacia que han estado presentes en la gestión (gubernamental) y... con las actitudes negativas que conlleva, como el desinterés, la apatía y la desconfianza por parte de los ciudadanos”²⁴⁶.

Finalmente, cabe señalar la inexistencia complementaria entre el presupuesto participativo y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB), hoy conocido como Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario (PMBC)²⁴⁷, que contempla el uso del presupuesto participativo y la autogestión de recursos para el mejoramiento de los espacios públicos e infraestructura urbana y comunitaria.

La distinción básica entre ambos reside en que en el PCMB no todas las colonias cuentan con el derecho de impulsar proyectos, ya que se enfoca en zonas de riesgo social y comunitario con altos índices de marginación, pobreza y carestía, y cuyas decisiones sobre proyectos por tema y no por colonia son tomadas mediante asambleas ciudadanas.

No obstante, la subsistencia de ambas políticas podía generar efectos contraproducentes entre sí, aminorando su eficacia y respaldo entre la ciudadanía al considerarse como programas alternativos entre sí. Es decir, en caso de ineficacia e ineficiencia de uno, se puede recurrir al otro sin que la sociedad reconozca, necesariamente, sus diferencias sustantivas.

²⁴⁶ Hernández Regalado, Vanessa, “Cómo funciona la política de participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Participación y ciudadanía en México*, Juan Pablos Editor y Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México, 2010, p. 370.

²⁴⁷ Implementado desde 2007 por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, tiene por objetivo “...apoyar los procesos de autoconstrucción de los barrios de la ciudad mediante el desarrollo de un proceso participativo de mejoramiento y recuperación de espacios públicos de los pueblos, barrios y colonias del Distrito Federal...” con base en la experiencia previa del Movimiento Urbano Popular. Véase más en: Bazzaco, Edoardo y Sepúlveda Manterola, Sebastián, “Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos comunitarios de mejoramiento barrial en el Distrito Federal de México”, en *Revista Líder*, Vol. XIII, Núm. 19, Universidad de los Lagos, Osorno, 2011, pp. 145-162.

3.2.2.- *La adopción del presupuesto participativo en Medellín, Colombia: la innovación democrática*

A diferencia de la Ciudad de México, el presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín se institucionalizó mediante el Acuerdo Municipal 043 de 2007. Este acuerdo es la regulación específica en materia de planeación y participación ciudadana, tópico no abordado en la capital mexicana, que obtuvo su reglamentación mediante el Decreto 1073 de 2009.

El origen del presupuesto participativo, en conjunto con la planeación local como políticas conjuntas, data del año 2004 con el plan de desarrollo denominado “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Este proceso fue encabezado por el alcalde liberal Sergio Fajardo, con el antecedente de haber sido aplicado por el mandatario Juan Gómez Martínez (1998-2000)²⁴⁸.

En la línea estratégica “Medellín gobernable y participativa”, en su componente de organización y participación ciudadana, se estableció como objetivo “...fortalecer el Sistema Municipal de Planeación Participativa para el desarrollo local, con visión global, mediante procesos pedagógicos y construcción de consensos ciudadanos en la definición de diagnósticos, políticas, planes, programas y proyectos con presupuestos participativos”²⁴⁹.

En dicho periodo, se constituyeron 393 Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales para la asignación y distribución de recursos públicos. En ella, participaron 6,409 personas generándose más de 4,000 proyectos

²⁴⁸ Con base en el Acuerdo Municipal 043 de 1996, este alcalde “...realizó encuentros barriales-veredales, comunales-corregimentales y zonales en que las personas priorizaban iniciativas de inversión a partir de un catálogo presentado por cada dependencia municipal”. Los resultados obtenidos fueron la generación de 2,935 proyectos y la participación de 240 barrios y 50 veredas. Véase más en: Valencia Agudelo, Germán Darío, Aguirre Pulgarín, Mary Luz y Flórez Acosta, Jorge Hernán, “Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007”, en *Estudios Políticos*, Núm. 32, Universidad de Antioquia, Medellín, 2008, p. 65.

²⁴⁹ Alcaldía de Medellín, *Plan de desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*, Concejo de Medellín, Medellín, 2004, p. 35.

comunitarios²⁵⁰ que, posteriormente y por la iniciativa del alcalde en turno, se buscó que dicha política se convirtiera en un eje estructural de gobierno permanente.

En la propuesta del alcalde realizada en el año 2007, se habían definido las bases conceptuales de la planeación y su nexo participativo en el Sistema Municipal de Planeación (SMP) al señalarse que su función sería:

“...articula la normatividad, la dirección de todas las dependencias Municipales, centrales y descentralizadas y las relaciones con otros actores sociales, con el propósito de lograr un desarrollo autosostenible, integral, planeado y participativo, por el Municipio de Medellín. El sistema incorpora las instancias y autoridades de planeación, los organismos de ejecución, la administración y control y los organismos de la comunidad mediante mecanismos de información y participación y, asigna competencias y responsabilidades”²⁵¹.

La relación entre el presupuesto participativo y los planes de desarrollo local ha sido una constante para la gestión pública municipal en Medellín bajo la perspectiva de la nueva gobernanza²⁵². En el plan de desarrollo promovido por Fajardo, “hace énfasis en la importancia de construir pactos colectivos con la participación de nuevos actores”²⁵³.

Para la deliberación del marco normativo que regularía la relación entre estos, se establecieron seis foros zonales y diálogos con las Juntas Administradoras Locales (JAL) existentes para delinear dicha propuesta. Tras

²⁵⁰ Alcaldía de Medellín, “Línea 1. Medellín gobernable y participativa”, en *Informe final de gestión del Plan de Desarrollo 2004-2007*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2007, p. 62.

²⁵¹ Artículo 7 del Acuerdo Municipal 043 de la Alcaldía de Medellín de 2007.

²⁵² Es un enfoque de políticas públicas que se orienta al trabajo colectivo entre el gobierno y la sociedad, donde se pone al centro a la ciudadanía y su participación en aras del interés público. Las relaciones establecidas, cabe mencionar, son de carácter horizontal como medios de control mutuo.

²⁵³ Echeverri-Pineda, Cristina; Morales David, Jacobo y Roldán Duque, María Camila, “El presupuesto participativo de Medellín en los planes de desarrollo 2004-2016”, en *El presupuesto participativo: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales*, Editorial EAFIT, Medellín, 2020, p. 113.

ello y, con base en las líneas establecidas en el acuerdo, se generó una nota *post scriptum* (después del escrito) señalando dos días de debate al interior del Concejo y cuyo resultado fue aprobatorio.

Si bien las distintas fuentes de información de la Alcaldía no cuentan con el diario de debates o el acta de sesión que reflejará dicho intercambio de opiniones, es de resaltar que el propio Concejo no tiene una injerencia sustantiva en el proceso y que, a lo largo de los años, este ha señalado las posibles desviaciones de su intencionalidad por grupos al margen de la ley²⁵⁴.

Aunado a lo anterior y como se desarrollará más adelante, las relaciones sustantivas en el proceso generadas entre las JAL y líderes de barrios, colonias, corporaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y la ciudadanía en general, han ido documentando a lo largo del tiempo los riesgos en la equidad distributiva de los recursos públicos.

Si bien con diferentes matices en comparación al caso capitalino mexicano, "...la incidencia de los sectores políticos tradicionales, los grupos armados, así como la capacidad institucional de algunas organizaciones..."²⁵⁵ son ejes, al momento de la presente indagatoria, de atención que devienen desde la experiencia programática del periodo 2004-2007.

Lo que se puede señalar, en este tenor, es que el Acuerdo 043 de 2007 se aprobó el 8 de noviembre de 2007. Este estableció, en primer lugar, los principios de autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto social, continuidad, participación,

²⁵⁴ Ramírez Brouchoud, María Fernanda y Tabares Quiroz, Juliana, "Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los concejales de Medellín", en *Revista Papel Político*, Vol. XVI, Núm. 1, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011, p. 224.

²⁵⁵ Gómez Hernández, Esperanza, "El presupuesto participativo entre la democracia, pobreza y desarrollo", en *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. XV, Núm. 1, Universidad del Norte, Barranquilla, 2007, p. 65.

sustentabilidad ambiental, concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, desarrollo equitativo, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad y coherencia²⁵⁶.

La expresión de dieciséis principios se comprende mediante la relación estricta existente entre la planeación y su vertiente democrática mediante el presupuesto participativo. A pesar de ello, no se establecieron los principios de transparencia y rendición de cuentas o de corresponsabilidad que serían objeto de estudio para las modificaciones planteadas en el año 2017.

Por otra parte, en su artículo 63 se define al presupuesto participativo como "...una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del municipio"²⁵⁷. El presupuesto participativo, a su vez, forma parte subyacente del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)²⁵⁸.

Se definió que las estimaciones presupuestales que realice el gobierno local para realizar el ejercicio no sean inferiores al 5% de los recursos públicos que obtenga anualmente. Ello permitió establecer un margen inferior más no superior límite de recursos financieros, como fue el caso del otrora Distrito Federal mexicano.

Además, sigue la línea portoalegreña del enfoque distributivo, al señalar que la distribución entre comunas y corregimientos no será de manera igualitaria, sino mediante criterios poblacionales y con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la calidad de vida y otros tantos que garantizaran la

²⁵⁶ Artículo 2 del Acuerdo Municipal 043 de la Alcaldía de Medellín de 2007.

²⁵⁷ Artículo 63 del Acuerdo Municipal 043 de la Alcaldía de Medellín de 2007.

²⁵⁸ Es el instrumento de asignación y ejecución anualizada de los recursos públicos municipales en planes y proyectos. Incluye, además del presupuesto participativo, las partidas que le consignan los rubros de atención de los planes de desarrollo y las legislaciones vigentes.

equidad social y solidaridad territorial (principios no expresados tácitamente en el acuerdo).

Como se ha señalado, existe un nexo conceptual y operativo entre la planeación y el presupuesto participativo. El acuerdo los define como “...el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de las Comunas y Corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación”²⁵⁹.

Cabe señalar que en el proceso de presupuesto participativo, al igual que en la Ciudad de México, interactuaban órganos de representación comunitaria. Se darían pauta a los Consejos comunales y asambleas barriales en zonas urbanas y, por otro lado, los Consejos corregimentales y las asambleas veredales en las zonas rurales.

A este proceso de institucionalización del presupuesto participativo, siguió la directriz señalada por el alcalde Alonso Salazar Jaramillo al expedir el Decreto 1073 de 2009 que reglamentaba el Acuerdo 043 de 2007. Como tal, este decreto no requirió la aprobación del Concejo municipal, además de que la propia normatividad señalaba al alcalde como el máximo orientador de la gestión del municipio.

En dicho decreto, expedido el 22 de julio de 2009, se señala que su objetivo es el establecimiento mínimo de procedimientos en que deben desarrollarse la planeación y el presupuesto participativo en el Sistema Municipal de Planeación, sin vulnerar la capacidad creativa e innovadora de las

²⁵⁹ Artículo 53 del Acuerdo Municipal 043 de la Alcaldía de Medellín de 2007.

JAL y de las comunidades para aplicar acciones y metodologías propias a fin de garantizar la participación ciudadana en la gestión pública²⁶⁰.

En este sentido, es importante señalar que ello implicaba un paso hacia la flexibilidad operativa del presupuesto participativo. En buena medida, ello corresponde a las dinámicas cambiantes de la Ciudad de Medellín para la construcción de la unidad comunitaria y que, en conjunto con otra serie de condiciones previas como es la suficiencia de recursos y la voluntad política del alcalde, se constituyó como uno de los ejercicios más libres de la región²⁶¹.

En otro orden de ideas, este reglamento mantiene las mismas definiciones características de la planeación y el presupuesto participativo. No obstante, el agregado de este reglamento son las estrategias pedagógicas, la incorporación de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, así como las funciones de los consejos comunales y corregimentales y de las asambleas barriales y veredales.

A diferencia del caso capitalino mexicano, donde se delega dicha responsabilidad al órgano electoral local mediante sus programas de formación y capacitación, en Medellín se estableció que las funciones de educación cívica serían a cargo del Departamento Administrativo de Planeación y de la Secretaría de Desarrollo Social con el objetivo, por un lado, de generar espacios de difusión mediante foros territoriales, encuentros poblacionales y en espacios

²⁶⁰ Artículo 2 del Decreto 1073 de la Alcaldía de Medellín de 2009.

²⁶¹ Desde 2007, se señalaban dichas características donde, comparativamente, Medellín disponía una mayor cantidad de recursos públicos y poder político para la ciudadanía en comparación con Porto Alegre o Manchester. No obstante, como se verá en el apartado de la reconfiguración institucional, uno de los riesgos inherentes a la dinámica de flexibilización y libertad organizativa ciudadana, es la corporatización del presupuesto participativo, donde tendrán mayor influencia y poder de decisión las organizaciones profesionales frente al peso relativo y técnicamente débil de la ciudadanía en lo individual. Véase más en: Urán A., Omar Alonso, “La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente: los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre”, en *Revista Controversia*, Núm. 189, Centro de Investigación y Educación Popular-Programa por la Paz y el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, Bogotá, 2007, pp. 202-203.

alternativos de información y, por otro lado, la de establecer una oferta educativa en las materias y ejes que rodean al mecanismo²⁶².

En cuanto a la incorporación de las denominadas organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, la Ciudad de Medellín coincide con la Ciudad de México en cuanto al hecho de formar parte, de manera limitada, en la conformación de los órganos de representación social. Únicamente, para el primer caso se contempla su participación en los Consejos Comunales y Corregimentales.

En dicho tenor, para su registro es necesario contemplar que deben ser organizaciones sin fines de lucro, tener trabajo comprobable en comunas o corregimientos de manera permanente, contar con un mínimo de diez miembros colectivos, tener una personería (registro) jurídica mínima de un año y someterse a una capacitación sobre planeación y presupuesto participativo²⁶³.

De igual forma, estas organizaciones deben efectuar actividades que, de acuerdo con el decreto, estén circunscritas al menos uno de los treinta y tres sectores que contempla la norma. En ella, resaltan organizaciones de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, vecinales, de sectores económicos como productivos, educativos y sindicales, lo que da una visión plural del quehacer cotidiano de la ciudad.

A diferencia del caso capitalino mexicano, donde el registro quedaría a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal y subyacentemente en integración del Consejo Ciudadano, el registro de organizaciones sociales en Medellín se da en el marco de un proceso democrático que la zona territorial

²⁶² Artículos 10 y 11 del Decreto 1073 de la Alcaldía de Medellín de 2009.

²⁶³ Artículo 19 del Decreto 1073 de la Alcaldía de Medellín de 2009.

haya elegido o, de manera más tradicional pero no menos importante, mediante decisión popular en las asambleas barriales y veredales.

Finalmente, sobre las funciones sustantivas de los Consejos Comunales y Corregimentales, así como de las asambleas barriales y veredales, implican una, en primera instancia, una colaboración estrecha con instancias gubernamentales, las JAL y los delegados sectoriales electos en asambleas rurales y urbanas.

Las competencias de los consejos se circunscriben a la planeación del desarrollo local del territorio, planear y decidir el destino de los recursos emanados del presupuesto participativo, velar por las propuestas de iniciativas comunitarias, establecer las comisiones temáticas, así como ejercer las funciones de control social y seguimiento en la ejecución de obras y servicios prioritarios en el marco del presupuesto participativo²⁶⁴.

Mientras tanto, las funciones de las asambleas barriales y veredales son de entes donde se debe informar el avance y desarrollo de los proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo Local, validar y proponer ideas, programas y planteamientos que serán insumos a los Consejos y contar con presencia dentro de estos y sus comisiones temáticas²⁶⁵.

En contraposición a la Ciudad de México, donde la participación de las autoridades delegacionales en comisiones y reuniones de los Consejos Ciudadanos no era obligatoria en su estructura y donde no existe una confluencia organizacional con las asambleas ciudadanas, incluyendo aquellas que representan a los pueblos originarios y medios de organización tradicional (Consejos de los pueblos), en Medellín existe una participación preponderante

²⁶⁴ Artículo 24 del Decreto 1073 de la Alcaldía de Medellín de 2009.

²⁶⁵ Artículo 46 del Decreto 1073 de la Alcaldía de Medellín de 2009.

de instancias técnicas y decisionales gubernamentales, un esquema organizativo indexado entre los órganos de representación comunitaria con preceptos normativos que permiten una mayor incidencia, en aras de la vinculatoriedad decisional, de la población en las zonas existentes en la ciudad.

En lo general, la institucionalización del presupuesto participativo indexado a la planeación mediante el Acuerdo 043 de 2007 y el Decreto 1073 de la alcaldía de Medellín atendió a la problemática de desbordamiento de “...la capacidad operativa de la administración municipal para ejecutar simultáneamente los proyectos del Plan de Desarrollo Municipal y este sinnúmero de iniciativas de presupuesto participativo”²⁶⁶ que generaran proyectos sin una orientación clara.

No obstante, si bien este nexo buscaba dejar atrás las prácticas de asignación de recursos en obras y servicios de poca importancia y respaldo públicos que, a su vez, promovían los fenómenos de despilfarro, corrupción y el clientelismo, no están relacionados con la concepción menos políticamente arraigada de la participación ciudadana en un sentido social comunitario.

Es decir, ambas normatividades no consideraron en su origen una orientación prioritaria con los sectores comunitarios que, como se verá más adelante, desestimuló la vinculación de varios de ellos “...que no se identifican con tales ejercicios de planeación participativa donde los programas y proyectos identificados son de alcance comunal o zonal, mientras el interés de estos

²⁶⁶ Jaramillo, Carlos H. y Ostau de Lafont, Luz María, “Breve historia de la Planeación Participativa y de los Planes de Desarrollo Local en Medellín”, en *Planes de desarrollo local y su relación con el Sistema Municipal de Planeación*, Investigación del Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, Universidad de Medellín y la Universidad EAFIT, Medellín, 2017, p. 17.

sectores está centrado en pequeñas obras o proyectos de barrio o de sector”²⁶⁷, es decir, en un espacio microsocioal más acotado.

Aunado a ello, si bien se ha considerado como un acierto la incorporación de agrupaciones y sectores sociales, al igual que organizaciones de la sociedad civil, la normatividad no contempló la posibilidad inexorable de cada comuna y corregimiento estableciera dinámicas propias de planeación más allá de los que fueran coordinados con los entes gubernamentales²⁶⁸.

Ello implicó el riesgo, objeto de análisis para las modificaciones subsecuentes en el año de 2017, de generar competencia entre organizaciones con la finalidad de obtener recursos para las propuestas realizadas por estas y el uso de medios, mediante los cuales, pueden llegar a considerarse como prioritarias: la formación de mayorías artificiales de corte excluyente y pernicioso y la subsistencia de liderazgos tradicionales²⁶⁹, por señalar algunas.

Finalmente, esta serie de críticas son complementadas ante el hecho de que si bien el esquema institucional se orienta hacia la deliberación y concertación de prioridades entre los habitantes de cada comuna y corregimiento, no cuenta con previsiones necesarias para evitar la influencia de grupos armados y prácticas clientelares como medios e instancias de gestión que, históricamente, han llenado los vacíos que ha dejado el Estado e implantando sus prácticas y valores²⁷⁰.

²⁶⁷ Mejía Méndez, Jorge, “Conclusiones”, en *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*, Trabajo de Grado de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, Medellín, 2015, p. 27.

²⁶⁸ Es menester señalar que en el Acuerdo 043 de 2007 se estableció que cada comuna y corregimiento establecieran sus propios planes de desarrollo en el marco de las disposiciones jurídicas establecidas. Véase más en: Gutiérrez, Hincapié y Villa, *Op. Cit.*, p. 219.

²⁶⁹ Mejía Méndez, *Op. Cit.*, p. 28.

²⁷⁰ Jaramillo y Ostau de Lafont, *Op. Cit.*, p. 24.

3.2.3.- *Confluencias y diferencias acerca de la institucionalización del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín*

El surgimiento e institucionalización del presupuesto participativo se ha generado, inicialmente, como un proceso subyacente a los referentes de la transición democrática y el fortalecimiento de facultades y atribuciones hacia lo local mediante la descentralización. Por ello, el impulso a la participación ciudadana se concentra como un eje intermedio entre ambos procesos estructurales.

Lo que fue posible observar es que, en ambos casos de estudio, ya se contaban con ejercicios previos en su circunscripción territorial que hicieron del presupuesto participativo, al momento de su institucionalización, como un mecanismo no ajeno a la experiencia política participativa de las comunidades y que, bajo el aura del proceso brasileño, no existió rechazo registrado a su implementación.

No obstante, las reglas procesales y la metodología con la que se pretendía realizar sí fue objeto de debate. Aunado a ello, en cada caso particular se contó con una serie de condiciones particulares (sociales, políticas e institucionales) que generaron una serie de principios, objetivos y diseño institucional *ad hoc* a estas, así como posibles riesgos en torno a los vacíos legales y estructurales que existen en la cultura de la participación.

El siguiente cuadro refleja la comparación entre ambos casos que, en la mayor parte de los ejes de análisis, son disímbolos entre sí. A pesar de ello, es posible observar coincidencias en materia de objetivos y retos que el presupuesto participativo afronta en su etapa de implementación y de control social, así como los actores que participan en el mismo.

Cuadro 10: Características comparativas de la institucionalización del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín

<i>Tópico analítico</i>	<i>Ciudad de México</i>	<i>Ciudad de Medellín</i>
Año de institucionalización	2010	2007
Forma de institucionalización	Reforma a Ley Regulatoria	Acuerdo gubernamental
¿Cuenta con antecedentes aplicativos?	Sí	Sí
Respaldo de ley nacional para su institucionalización	No	No
Institución que organiza la consulta	Instituto Electoral del Distrito Federal	Gobierno de la Alcaldía de Medellín
Periodo de activación	Anual	Anual
Porcentaje presupuestal destinado	Entre el 1% y 3%	Al menos, el 5%
Tipo de decisión	No vinculante	Vinculante
Tipo de participación de la ciudadanía	Consultivo	Deliberativo
Articulación con la planeación	Nulo	Como modelo de gestión y decisión pública
¿Establece principios y valores de operación?	Sí	Sí
Forma de participación ciudadana	Mediante instancias de representación comunitaria, organizaciones civiles y a título individual	Mediante instancias de representación comunitaria, organizaciones gremiales y civiles y a título individual
Déficits o vacíos de diseño	-Medio consultivo -Preponderancia decisional por delegaciones -Escaso desarrollo de la cultura participativa y preeminencia del clientelismo -Relación no establecida con el PCMB	-Organización que depende de la voluntad del alcalde -Confluencia preponderante de sectores más organizados -Metodologías y formas de organización dispares con estilos particulares de las comunidades -Clientelismo, influencia de grupos armados y predominancia de líderes tradicionales

Fuente: Elaboración propia.

Lo que es posible señalar es que ambos casos de estudio divergen en la forma en que fue institucionalizado y su concepción como mecanismo de participación ciudadana. Si bien estos casos fueron producto de la deliberación colegiada de representantes populares, se utilizaron distintos esquemas legales para su sanción jurídico-política sin un respaldo de ley nacional en la materia.

Aunado a ello, si bien se coincide en que el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana en la comunidad para la mejora de sus condiciones, en la Ciudad de México se concibe como una instancia de consulta, mientras que Medellín está indexado al proceso de planeación como modelo de gestión de las decisiones y recursos públicos.

Lo anterior genera, por consecuencia, el nivel en el que se plantea que la ciudadanía pueda tener injerencia en los asuntos de gobierno. Si bien ambos no cuentan con decisiones vinculatorias, uno se distingue del otro por ser de carácter únicamente consultivo y el otro trasciende al nivel deliberativo, tomando como referencias las escaleras de participación del primer capítulo.

En otro orden de ideas, el interés de la ciudadanía no solo reside en las condiciones legales y estructurales como materia de incentivos, sino en cuánto y el cómo se distribuyen los recursos del presupuesto participativo. La propuesta de la capital del departamento antioqueño es la más atractiva al señalar que no puede ser menor al 5%, con criterios distributivos de justicia social y de carácter vinculante para los Consejos Comunales y Corregimentales.

En la Ciudad de México, inicialmente, se dejó un parámetro porcentual variable hasta definirlo en 2013 al 3% sin criterios distributivos. Es decir, la cantidad señalada de recursos del presupuesto público de las delegaciones debería ser repartida, de manera igualitaria, entre todas las colonias y pueblos

de la demarcación territorial lo que daba, por resultado, dejar a un costado el principio de justicia social que fue pilar en el proceso embrionario brasileño.

De igual forma, existen diferencias sustantivas sobre la institución que organiza el proceso. En la Ciudad de México convoca el órgano electoral autónomo, en buena medida reflejó la historia política local, mientras que el Gobierno de la Alcaldía en Medellín es quien convoca sobre la apuesta del control social que ejerce la ciudadanía, colectiva e individualmente.

Finalmente, la distinción sobre la forma en que puede participar la ciudadanía entre ambos es que en Medellín añade un espacio de participación a las organizaciones de carácter gremial o sectorial para la generación de planes de inversión más amplios y plurales, cuya injerencia no ha estado exenta de riesgos en cuanto a la influencia de estos en las decisiones comunitarias.

A pesar de todo lo anteriormente dicho, donde persisten más diferencias que similitudes, ambos casos de estudio cuentan con una serie de déficits o vacíos en los diseños institucionales originalmente propuestos. Las coincidencias entre ambos casos giran en torno a la preponderancia organizacional de las autoridades locales y al clientelismo, no solo de carácter político-partidario, sino de grupos sectoriales y delincuenciales.

De igual forma, la predominancia de liderazgos tradicionales, escasa cultura participativa y la incompatibilidad con formas y programas participativos distintos son considerados como vacíos legales y estructurales que influyeron en la generación de resultados, objeto del próximo capítulo. No obstante, el siguiente apartado se centra en explicar, de manera específica, en qué consisten dichos diseños institucionales y reglas de operación sobre el presupuesto participativo.

3.3.- Diseños institucionales embrionarios del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín

Es menester recordar que los diseños institucionales de los mecanismos de participación ciudadana tienen por objetivo regular a las organizaciones y las relaciones sociales en el marco de la generación de espacios públicos de acción colectiva. Estos enmarcan, de manera subyacente, procesos de negociación, deliberación y toma de decisiones, con lo que, de igual manera, determinan el grado de acceso de influencia de la ciudadanía.

El presupuesto participativo no ha sido la excepción al encontrar su espacio de institucionalización en los casos de estudio señalados. En este sentido, para el desarrollo del mecanismo se deben considerar las etapas procesales y las facultades que tienen los actores intervinientes en el mismo que complementan lo expuesto en el apartado anterior.

La explicación, ciertamente parcial, de la calidad de los resultados generados se deben a la configuración institucional del mecanismo. Ello, como tal, no es incompatible con otras causales que permitan explicar el tipo de *outputs* obtenidos, como es la actitud de los actores participantes, la cultura política predominante en las comunidades y otras formas alternativas de participación y organización comunitaria.

Por lo anterior, el objetivo del presente apartado consiste en el análisis de los diseños institucionales y procedimientos embrionarios del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín. Este permitirá generar una conexión con el último apartado referente a la adaptación y cambio institucional, que no solo depende de la visión del alcalde en turno, sino del desenvolvimiento previo de estos diseños.

3.3.1.- El diseño consultivo del presupuesto participativo en la Ciudad de México: aplicación y reestructuración “sobre la marcha”

El presupuesto participativo fue sancionado en mayo de 2010 mediante su incorporación como mecanismo de participación ciudadana en la ley respectiva del otrora Distrito Federal. Este operó para los ejercicios presupuestales de 2011 al respectivo de 2019, es decir, fue un total de nueve consultas ciudadanas sin incluir aquellas que tuvieron que repetirse bajo la modalidad de consultas extraordinarias.

En dicho periodo, el eje rector de diseño institucional de la Ley de Participación del Distrito Federal se modificó en cinco ocasiones. En 2010, 2011, 2013 y 2014 se generaron reformas con base a los resultados de las consultas realizadas y la segunda se dio en el marco de las modificaciones y adecuaciones derivadas del proceso constituyente de 2016 y sanción de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017.

A dicha reestructuración jurídico-procesal, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) estableció criterios orientativos a la ciudadanía en fases procesales que no estaban plenamente establecidas en la ley. De ahí que ambos elementos constituyen la base del diseño institucional que se fue modificando a la par de la realización de las consultas ciudadanas.

Como es posible observar en el siguiente cuadro, se considera la normatividad que regula al mecanismo, el periodo aplicativo, el porcentaje de recursos dispuestos a la realización de la consulta, el nivel de aplicación (territorial, temático o mixto), los actores participantes y facultades procesales, los rubros y modalidades de participación.

Cuadro 11: diseño institucional del presupuesto participativo de la Ciudad de México (2010-2019)

<i>Ley</i>	<i>Periodo de aplicación</i>	<i>% destinado al ejercicio</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Rubros de participación</i>	<i>Modalidad participación</i>
<p>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Arts. 10, 54, 83, 84, 107, 139, 171, 179, 199-204, 232)</p> <p>Vigencia: 2010-2019</p> <p>Reformas: 2010, 2011, 2013, 2014 y 2017</p>	Anual (Art. 83)	3% del presupuesto anual de las delegaciones (Art. 83)	Enfoque territorial (Art. 83)	<p>a) Jefe de Gobierno: Incluye en el proyecto de presupuesto de egresos, los montos y rubros en que se habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo.</p> <p>b) Asamblea Legislativa: Aprueba los recursos para el presupuesto participativo, incluidos en el decreto de presupuesto de egresos y vigila su ejercicio a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.</p> <p>c) Jefes Delegacionales: Incluye en sus programas operativos y anteproyectos anuales presupuestales los recursos destinados al P.P., aplicando estos de manera igualitaria entre todas las colonias. Además, debe realizar informes sobre la viabilidad de proyectos ciudadanos e informar a órganos comunitarios.</p> <p>d) Instituto Electoral: Educar, asesorar, capacitar y evaluar a los integrantes de los Comités Ciudadanos en materia del P.P. Además, debe coordinarse con autoridades para la realización del P.P., donde este emite convocatoria y organiza, desarrolla, vigila, computa y valida los resultados del proceso.</p> <p>e) Representantes de manzana: Emiten opinión sobre la orientación y aplicación del P.P.</p> <p>f) Comités Ciudadanos y Consejo de Pueblos: Participan en los procesos de planeación y del P.P.</p> <p>g) Contraloría General e internas: Conocen y sancionan en materia del P.P.</p>	<p>Obras y servicios</p> <p>Equipamiento</p> <p>Infraestructura urbana</p> <p>Prevención del delito</p> <p>Actividades recreativas</p> <p>Actividades deportivas</p> <p>Actividades culturales (Art. 83)</p>	<p>Para registro de proyectos: presencial en Sede Distrital y Central del órgano electoral y virtual</p> <p>Para votación: en Mesas Receptoras de Opinión y el Sistema Electrónico por Internet</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue la norma que durante el periodo de 2010 al 2019 reguló al presupuesto participativo. Esto a pesar de que en 2015²⁷¹ se planteó la posibilidad de crear una nueva ley en la materia que fue aprobada por la ALDF, pero nunca fue publicada por Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de entonces (2012-2018).

Este mecanismo fue objetivo de reformas consistentes en la definición de un porcentaje fijo del 3% del presupuesto público de las delegaciones y sus capítulos fiscales, las facultades de actores y rubros de participación, cuestiones que originalmente no se plantearon en su institucionalización en el mes de mayo de 2010.

Mientras tanto, este proceso tiene una duración anual, entendiéndose desde el proceso de designación de recursos públicos presupuestales para el siguiente ejercicio fiscal, su aplicación y observancia mediante la rendición de cuentas. No obstante, existen otras vertientes de análisis que otorgan una mayor duración al proceso²⁷².

Por otro lado, la Ciudad de México comprende un nivel de aplicación de enfoque predominantemente territorial. Esto significa que, como parte de la metodología del presupuesto participativo, todo el territorio de cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales se divide en zonas, barrios, colonias, unidades habitacionales, etc. donde los proyectos de la ciudadanía se enfocan a

²⁷¹ Esta propuesta legislativa se analizará, con mayor ahínco, en el siguiente apartado sobre adaptación y cambio del diseño institucional.

²⁷² Ejemplo de ello son aquellas concepciones donde se señala su duración de corte medio desde la emisión de la convocatoria a consulta ciudadana por parte del órgano electoral hasta la finalización del ejercicio fiscal correspondiente, mientras que otras asumen una duración amplia, iniciándose desde la promulgación de la convocatoria procesal hasta el ejercicio de auditoría de la cuenta pública local y la solvencia de las observaciones que realicen la Asamblea Legislativa y los órganos contralores a nivel central.

las problemáticas específicas de cada una de estas y se diferencian de aquellas con enfoque transversal-temático con una visión global de la ciudad.

En otro orden de ideas, se consideran las facultades que los actores gubernamentales, autónomos y los órganos de representación comunitaria cuentan a lo largo del desarrollo procesal. En ello, la mayor cantidad y calidad de acciones recaen en la jefatura de gobierno, la asamblea legislativa local, las delegaciones y el órgano electoral local.

En cuanto al primero, su rol consiste en la incorporación de los recursos destinados al presupuesto participativo en el anteproyecto de presupuesto de egresos del ejercicio fiscal siguiente que remite a la Asamblea Legislativa, además de coadyuvar en el proceso decisional sin una mención específica de la forma en que se participe, más allá del ámbito de la difusión y vigilancia.

La segunda instancia, la entonces ALDF, contaba con la facultad subyacente a la acción del jefe de gobierno relativa a la aprobación del presupuesto de egresos de la ciudad, incluyendo los recursos destinados al mecanismo. Además, contaba con un rol de revisión y fiscalización de la cuenta pública sobre el uso de los recursos público en la materia.

En tercer lugar, se encuentra una de las instancias neurálgicas del proceso, como son las delegaciones políticas. Estas, además de remitir su anteproyecto de egresos fiscal donde se incorporan recursos al presupuesto participativo, tiene en sus manos la asesoría y dictaminación de los proyectos de la ciudadanía, así como la aplicación igualitaria de los recursos públicos.

Al ejercicio de asesoría se sumaba el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal, que debía difundir el proceso y capacitar a la ciudadanía, en lo individual o grupal, sobre los pormenores de este. A ello, se sumaba la

realización de la consulta, desde la emisión de la convocatoria, registro de propuestas, la jornada consultiva y emisión de los resultados oficiales.

Finalmente, los órganos de representación comunitaria contaban con una menor cantidad y calidad de facultades orientadas al ámbito consultivo. Podían emitir opiniones y proponer, sin carácter vinculatorio alguno, sobre la realización de la consulta, la aplicación de recursos del presupuesto participativo y su vinculación, sin especificación alguna, en la planeación local.

Como se verá más adelante, la falta de especificidad de varias atribuciones con las que contaban estos actores, aunado al proceso constante de subsanación sobre la base de la falta de pericia legislativa, hacía del proceso de presupuesto participativo poco asequible para la ciudadanía y de la Ley de Participación Ciudadana local una normatividad abigarrada.

En otro orden de ideas, los rubros de participación se fueron modificando a lo largo del tiempo, centrándose, fundamentalmente, en obra e infraestructura pública. Originalmente, los rubros a destinarse los recursos del presupuesto participativo eran para obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito.

Posteriormente, en 2013 se señala al equipamiento e infraestructura urbana como dos rubros separados y se añaden aquellas que “...estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias y pueblos del Distrito Federal”²⁷³ y en 2017, nuevamente se especifican y dividen estas últimas bajo rubros específicos, con lo que al momento de su derogación contaba con 7 rubros generales de participación²⁷⁴.

²⁷³ Artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal con fecha de actualización al año 2014.

²⁷⁴ Artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal con fecha de actualización al año 2017.

Uno de los déficits de la normatividad en la materia ha sido la falta de definición en torno a lo que significan y constituyen cada rubro de participación. Por ello, el Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México) ha sido quien haya propuesto una explicación sobre los rubros en el marco de sus programas de capacitación.²⁷⁵

La labor realizada por el órgano administrativo electoral local, de igual forma, complementa otro faltante en la Ley de Participación Ciudadana del otrora Distrito Federal en materia de las fases procesales. Ello, con base en lo que mandata la norma referenciada, donde “el Instituto Electoral es la autoridad con facultades para emitir la convocatoria, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de celebración, así como computar el resultado de las mismas”²⁷⁶.

Por ello, se han detectado nueve fases procesales que configuran la aplicación del presupuesto participativo en la época señalada:

1. El Instituto Electoral era el órgano encargado de emitir la convocatoria para la consulta, en la que se especificaban los plazos, los requisitos y las etapas procesales subsecuentes.
2. Los ciudadanos interesados debían registrar sus proyectos ante los órganos desconcentrados del Instituto Electoral o por vía remota mediante internet.
3. Un órgano técnico colegiado delegacional recibía las propuestas presentadas por el instituto electoral para determinar su viabilidad.
4. Los proyectos seleccionados se difundían de manera personal o a partir de la organización de foros de debate.

²⁷⁵ Sobre la explicación de los rubros de participación señalados, véase más en: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Guía para elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México: una oportunidad para la organización ciudadana*, IECM, México, 2018, 99 pp.

²⁷⁶ Artículo 84 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

5. Se realizaba una consulta denominada “Jornada de Emisión de la Opinión” a través de mesas receptoras o por vía electrónica.
6. El Instituto Electoral validaba los resultados emitidos y daba a conocer los proyectos que habían sido seleccionados por los ciudadanos.
7. Se entregaban las constancias y los expedientes de validación de los resultados al jefe de gobierno, a la Asamblea Legislativa, a los jefes delegacionales y a los consejos ciudadanos.
8. Se difundían los resultados de la consulta y se incorporaban los proyectos seleccionados al anteproyecto de presupuesto de egresos de cada delegación política para su aprobación en la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
9. Las delegaciones tenían a su cargo la ejecución de los proyectos y difundían informes trimestrales sobre los avances respectivos ante la Asamblea Legislativa y los ciudadanos²⁷⁷.

Es posible señalar que el diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México era el más elaborado de los ejercicios existentes a nivel nacional. No obstante, este contaba con déficits o vacíos legales y procedimentales que vulneraban la eficacia del mecanismo, junto a factores estructurales vertientes sobre la cultura política y actitud de la ciudadanía y de los actores políticos; ello explica, como se verá más adelante, los magros resultados en el ejercicio y la motivación a un proceso de ajuste en 2019 y la asunción de la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

²⁷⁷ Escamilla Cadena, Alberto y López de la Torre, René, “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana”, en *Revista Sociológica*, Núm. 103, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco, México, 2021, pp. 100-101.

3.3.2.- El diseño deliberativo del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín: modelo participativo en constante transformación

A diferencia del diseño institucional de la capital mexicana, donde se establece normativamente como un modelo consultivo, el diseño de la capital antioqueña se ha catalogado como deliberativo. Durante la vigencia del Acuerdo 043 de 2007 y su reglamentación en 2009, se realizaron nueve consultas ciudadanas denominadas “Jornadas de Priorización y Elección de Planeación Local y Presupuesto Participativo”, antes de las reformas de 2016-2017 concretadas en el Acuerdo 028 de 2017.

El eje rector, como se ha señalado, del proceso decisional ha sido dicho acuerdo y su reglamentación promovida por la Alcaldía de Medellín. No obstante, al igual que el caso de la Ciudad de México, se han llevado a cabo cambios de carácter reglamentario y metodológico en 2009, 2010 y 2013 que, en conjunto con las diversas medidas cautelares de suspensiones provisionales en 2014 y la sanción de la ley nacional no. 1757 de 2015, han significado que el proceso este sujeto a una realidad política y social cambiante.

En dicho tenor, sería la Alcaldía, sus dependencias y equipos técnicos²⁷⁸ quienes promoverían, organizarían y realizarían el ejercicio consultivo, en conjunto con las Juntas Administradoras Locales, los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP) y Asambleas de las zonas urbanas y rurales. Dicha estructuración procesal se señala en el siguiente cuadro, considerando los parámetros de análisis utilizados en el caso de la capital mexicana.

²⁷⁸ A pesar de ello, no fue sino hasta 2012 que la encargada institucional definitiva sería la Secretaría de Participación Ciudadana y su Subsecretaria de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Cuadro 12: diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín (2007-2017)

<i>Ley</i>	<i>Periodo de aplicación</i>	<i>% destinado al ejercicio</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Rubros de participación</i>	<i>Modalidad participación</i>
<p>Acuerdo Municipal no. 043 de 2007 (Arts. 39, 40, 41, 53, 54, 56, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 67, 68)</p> <p>Vigencia: 2007-2017</p> <p>Reformas: 2009, 2010 y 2013</p>	<p>Anual (Arts. 63 y 64)</p>	<p>No inferior al 5% del presupuesto de inversión del Municipio en cada anualidad (Art. 40)</p>	<p>Enfoque territorial (Art. 64)</p>	<p>a) Alcalde: Siendo el máximo orientador de la planeación, otorga facultades a los CCyCP para decidir sobre el P.P., además de entregar el Plan Operativo Anual al Concejo de Medellín.</p> <p>b) Consejo de gobierno: Debate y aprueba el anteproyecto de Planes de Desarrollo al interior de la administración y las acciones al interior de las dependencias.</p> <p>c) Departamento administrativo de Planeación (DAP): Distribuye el Presupuesto Participativa entre comunas y corregimientos; administra la información municipal; convoca a los CCyCP y coordina el Banco de Proyectos Ciudadanos por CCyCP.</p> <p>d) Secretaría de Hacienda: Gestiona y administra recursos económicos y financieros de Medellín, mediante la asignación de estos entre las diversas dependencias y programas.</p> <p>e) Concejo de Medellín: Aprueba el proyecto de Plan Operativo Anual presentado por el alcalde y forma parte de reuniones con CCyCP.</p> <p>f) Consejo Territorial (Municipal) de Planeación: Emite conceptos, organiza discusiones y apoya en el proceso de formulación de planes, programas y proyectos que incidan en la planeación.</p> <p>g) Comité Municipal de Presupuesto Participativo: Coordina el diseño metodológico y la reglamentación del presupuesto</p>	<p>No establecidos en el Acuerdo Municipal, Reglamento ni en subsecuentes reformas</p>	<p>Para registro de proyectos (tras definición de problemáticas): Comisiones o plenarias temáticas de los CCCP</p> <p>Para votación: la jornada de priorización se realiza por delegados territoriales de los CCCP (puntos de votación) y modalidades virtuales</p>

(Continúa)	(Continúa)	(Continúa)	(Continúa)	<p>participativo; establece matrices de evaluación de propuestas del P.P.</p> <p>h) Juntas Administradoras Locales: Acuerdan con las comunidades las propuestas para el Plan Operativo Anual de Inversiones y entregan al DAP el Plan de Desarrollo y de inversiones priorizadas en el presupuesto participativo por los Consejos Comunales y Corregimentales. Hacen seguimiento del PLYPP y presiden los CCyCP.</p> <p>i) Consejos Comunales y Corregimentales (CCCP): Conciertan con la Administración Municipal la planeación del desarrollo local del territorio, así como planear y deciden sobre los recursos del Presupuesto Participativo en la respectiva comuna o corregimiento, con base en los Planes de Desarrollo Local. Dan seguimiento y validan comisiones temáticas.</p> <p>j) Asambleas Barriales y Veredales: Informan sobre el estado de programas y proyectos de los Planes de Desarrollo en cada comuna o corregimiento, así como validan y priorizan problemas, programas y recomendaciones para la formulación de propuestas a presentarse en los CCCP. Eligen a delegados que integrarán los CCCP (1 por cada 25 votantes en A.B. y por cada 15 votantes en A.V.).</p>	(Continúa)	(Continúa)
------------	------------	------------	------------	---	------------	------------

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo Municipal 043 de 2007 y su reglamentación, mediante el Decreto 1073 de 2009.

Como es posible observar, la principal fuente de características de diseño institucional se encuentra en el Acuerdo Municipal 043 de 2007 y su reglamentación, mediante el Decreto 1073 de 2009. Estos, conforme a los resultados generados, fueron objeto de distintas modificaciones y procesos jurisdiccionales que influyeron en su aplicación observada en el siguiente capítulo.

El primero de ellos aconteció en 2010 con un cambio en la ruta metodológica, donde el Concejo de Medellín aprobó dividir las Asambleas Barriales y Veredales en dos tipos: en asambleas deliberativas y en asambleas de elección de delegados a los Consejos Comunales y Corregimentales y de proyectos²⁷⁹.

Mientras tanto en 2013, bajo la administración del alcalde Aníbal Gaviria, se impulsa el Decreto 1205 de 2013 que tuvo la finalidad de regular el capítulo VII del Acuerdo 043 de 2007 sobre la planeación local y el presupuesto participativo. Este tuvo efecto tal para derogar las disposiciones del Decreto 1073 de 2009.

En dicha disposición se pretendió el reforzamiento en la articulación existente entre la planeación y el presupuesto participativo, definiciones sobre los actores e instancias participantes y las causales inhabilitarías para ser delegado. No obstante, este Decreto fue impugnado mediante un juicio de nulidad promovido por un edil de la Comuna 13, con sede en la comunidad local de San Javier.

²⁷⁹ Alcaldía de Medellín, *Antecedentes del presupuesto participativo 1990-2017*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2018. Infografía informativa de la Alcaldía de Medellín, consultada el 16 de agosto de 2022 y disponible para su consulta en: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Shared%20Content/HTML/ImagenesTema/Presupuesto Participativo/Programas y Proyectos/Hitos PDLyPP.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Shared%20Content/HTML/ImagenesTema/Presupuesto%20Participativo/Programas%20y%20Proyectos/Hitos%20PDLyPP.pdf)

De acuerdo con dicha impugnación, se cuestiona la capacidad jurídica de la Alcaldía de Medellín para crear y reglamentar los mecanismos que posibilitan a la ciudadanía deliberar en los asuntos públicos y decidir, por otro lado, los recursos que estarán disponibles a consulta. En síntesis, existía la presunción de invasión de competencias de este hacia las Juntas Administradoras Locales²⁸⁰.

Mediante el Auto interlocutorio No. 091 de 2014 del Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín determinó la suspensión provisional de las disposiciones normativas de 2013. A su vez, la administración de Gaviria impugnó la decisión, mediante recurso de apelación, al Tribunal Administrativo de Antioquía.

No fue sino hasta el 5 de julio de 2015 que dicho Tribunal, máxima instancia jurisdiccional departamental sobre asuntos de lo contencioso administrativo, determinó el levantamiento de las medidas cautelares sobre el Decreto 1205 de 2013 y continuó su vigencia legal hasta la nueva configuración jurídico-institucional de 2017.

A pesar de dicho proceso jurisdiccional, se apeló a que:

“la demanda no es contra el proceso, sino contra el Decreto. Este regula la metodología de decisión en la priorización de los recursos, que deben tener fundamento en los planes de desarrollo local. Quisimos convocar más ciudadanos, aparte de las JAL, pero nos preocupa la corporativización que algunos le quieren dar a la participación”²⁸¹.

²⁸⁰ Redacción Vivir en el Poblado, “Continúan suspendidas actividades del PP”, en *Periódico Vivir en el Poblado*, nota del 29 de mayo de 2014 y consultada el 16 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://vivirenelpoblado.com/continuan-suspendidas-actividades-del-pp/>

²⁸¹ Declaraciones de Juan Correa Mejía, Secretario de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, registradas en Sánchez A., Oscar Andrés, “Pese a demanda, el Presupuesto Participativo sigue su curso en Medellín”, en *Diario El Tiempo*, nota del 12 de agosto de 2014 y consultada el 16 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14372035>

En otro orden de ideas, la duración del presupuesto participativo de Medellín es anual, donde se prorratea la ejecución de los recursos públicos durante el siguiente año fiscal al de la decisión de priorización. No obstante, al igual que el caso mexicano, no está exento de una revisión de control social que puede prolongarse a lo largo de los siguientes meses.

De igual forma, tanto el acuerdo como el reglamento del presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín establece un porcentaje determinado de recursos públicos. No obstante, a diferencia de la Ciudad de México, únicamente señala un límite inferior que no debe ser menor al 5% sin explicitar un límite superior fijo de recursos que la Alcaldía podrá destinar en cada comuna o corregimiento de la ciudad.

Mientras tanto, la Ciudad de Medellín realiza el mismo procedimiento que la Ciudad de México en cuanto al enfoque operativo de asignación de recursos públicos. Al ser de carácter territorial, se concentra en la atención a las demandas, problemáticas y necesidades de cada comuna o corregimiento y, subsecuentemente, en barrios y veredas, con la excepción de que en este caso aplican criterios distributivos de justicia social.

La parte neurálgica del proceso de diseño institucional en Medellín se concentra en los actores y sus facultades. En su conjunto, son diez instancias que tienen la oportunidad de incidir a lo largo de las fases del presupuesto participativo, donde predominan en cantidad y presencia las que provienen del gobierno municipal.

Ello no solo se refleja bajo la disposición jurídica de que es el alcalde el máximo orientador de la planeación y que otorga a los espacios de representación comunitaria la facultad decisoria sobre el presupuesto

participativo, si no que las diversas instancias de gobierno organizan, gestionan, realizan y asignan los recursos públicos mediante la convocatoria de reunión de asambleas de estos órganos y la realización de la consulta ciudadana de priorización.

De parte de la Alcaldía, se observa la participación administrativa del Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación (DAP), la Secretaría de Hacienda, el Concejo Municipal de Medellín, el Consejo Territorial (denominado indistintamente como municipal) y el Comité Municipal de Presupuesto Participativo, siendo este último el de mayor relevancia procesal.

Subyacentemente, es de relevancia el papel del DAP debido a que distribuye los recursos públicos emanados del presupuesto participativo y ejerce una función técnica al sistematizar la información de cada comuna y corregimiento, así como de los proyectos ciudadanos que emanaron de los concejos de cada zona que compone a la ciudad.

De igual forma, el papel del Comité Municipal del Presupuesto Participativo (CMPP) es sustantiva al señalar el diseño metodológico y de reglas de operación. En ella se sustentan los criterios de evaluación y de viabilidad de las propuestas de las comisiones internas temáticas de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP).

Este cuenta con una presencia mayoritaria ciudadana, al convocar a representantes de las JAL como de los CCCP bajo la dirección de la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento Administrativo de Planeación. Los representantes de la sociedad duran un año en su encargo y se reúnen, como mínimo, tres veces al año con las autoridades locales designadas para establecer

la metodología operacional y darle seguimiento en su operación como resultados generados.

Mientras tanto, dentro de las instancias preponderantemente de carácter ciudadano o comunitario, se encuentran las Juntas Administradoras Locales (JAL). Estas se conforman mediante elección popular bajo la figura de ediles sin remuneración alguna; no obstante, estos deben tener el respaldo de algún movimiento político-sectorial y/o de partidos políticos.

Estas tienen la función de elaborar un plan específico de inversiones en cada Comuna y Corregimiento donde se incorporan los conceptos relativos al presupuesto participativo. En dicho tenor, se realiza dicha labor apegada al precepto de la planeación y en consenso con las comunidades, dar seguimiento y control social al ejercicio deliberativo, así como presidir y configurar, en un orden jerárquico-administrativo subyacente, a los Consejos Comunales y Corregimentales.

Estos últimos, como máximos orientadores de la planeación participativa, se integran por los miembros de la JAL, organizaciones sociales, consejos de grupos poblaciones y delegados electos en asambleas barriales y veredales, incluyendo al alcalde y su equipo técnico. Sus integrantes tienen la obligación de capacitarse en la materia de planeación y gestión pública, asistir y participar en las reuniones deliberativas, así como dar cuenta de su gestión a la comunidad.

Resaltan sus funciones, en torno al presupuesto participativo, en el tenor de que estos consejos nombran representantes al Comité Municipal del Presupuesto Participativo para defender los intereses comunitarios y, en el marco de la planeación, deciden sobre los recursos del mecanismo en sus respectivas jurisdicciones y velan por las propuestas e iniciativas comunitarias

aprobadas que emanan de las comisiones temáticas internas, tanto en el CMPP y en su etapa de ejecución y control social.

Finalmente, el espacio primario de deliberación ciudadana y comunitaria son las asambleas barriales (en zonas urbanas) y veredales (en zonas rurales), de acuerdo con la estructura de las CMPP. Son convocadas por las JAL, en coordinación con las autoridades locales, donde se dota de información a la ciudadanía sobre el avance en programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo Local.

Aunado a ello, estos espacios permiten validar programas como recomendaciones a las comisiones temáticas que sirven para formular propuestas que serán presentadas ante los CMPP, así como elegir a sus delegados en estos, bajo el esquema de uno por cada veinticinco votantes en zonas urbanas y uno por cada quince en zonas rurales.

En lo general, la participación de la ciudadanía para la formulación de propuestas no se rige bajo un esquema de rubros de participación, como es en otros ejercicios de presupuesto participativo en la región latinoamericana. Ello genera un esquema flexible de proposiciones que son discutidas por las Asambleas, refrendadas por representantes ante los CMPP y entregadas al Departamento Administrativo de Planeación para su revisión y aprobación por el gobierno local.

La ciudadanía, mientras tanto, delibera con sus pares mediante esas asambleas sobre las problemáticas y prioriza aquellas con representatividad en el colectivo. A diferencia del esquema de la capital mexicana, donde no existe una fase previa de deliberación vecinal, se considera menester que en el ejercicio antioqueño se haga mediante encuentros personales de deliberación.

No obstante y a partir de 2017, en la jornada de priorización de proyectos ciudadanos se realiza mediante puntos de votación y sistemas electrónicos vía internet. Estos últimos se tuvieron contemplados desde el origen procesal de este mecanismo y, últimamente, se ha dado impulso a esta forma de participación con la creación de herramientas pertenecientes a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's).

En otro orden de ideas, la conjunción práctica del diseño institucional embrionario del presupuesto participativo en Medellín se concreta en cuatro fases procesales sujetas a la actitud de los actores participantes, de la cultura política de la localidad e, incluso, de la acción de grupos corporativos e ilegales:

1. Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento en el marco del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia respectiva.
2. Realización de Asambleas Barriales y Veredales para identificar problemas y oportunidades en cada barrio y vereda. Cada asamblea elegirá un(a) delegad(a) al Consejo Comunal o Corregimental, a razón de, máximo, uno por cada veinticinco votantes en asamblea barrial y uno por cada quince votantes en asamblea veredal.
3. Realización de Consejos Comunales y Corregimentales en las distintas fases del proceso: diagnóstico, priorización, aprobación del presupuesto participativo, monitoreo y seguimiento a su ejecución.
4. Refrendación de la decisión del Consejo Comunal y Corregimental mediante resolución de la Junta Administradora Local y entrega al Departamento Administrativo de Planeación²⁸².

²⁸² Art. 64 del Acuerdo Municipal 043 de la Alcaldía de Medellín de 2007.

3.3.3.- Confluencias y diferencias de diseño institucional embrionario del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín

El proceso de debate y sanción de las reglas y métodos operativos del presupuesto participativo, en conjunto con el contexto aplicativo que le rodea, determinan un modelo de diseño institucional *suigéneris*. Es posible señalar que los casos de las ciudades de México y Medellín no se desligaron de ello, bajo la perspectiva de la voluntad, cuando menos legal, de impulsar la participación ciudadana mediante este mecanismo.

En este sentido, las reglas y procesos del presupuesto participativo en ambos casos de estudio encuentran similitudes y, sustancialmente, diferencias en su medio de concepción legal, nexo con la planeación, rubros de participación, porcentajes destinados al ejercicio y la ruta operativa que se enmarca desde la emisión de convocatoria hasta la fase de rendición de cuentas.

No obstante, en ambos se reconoce un criterio de atención territorial a las demandas ciudadanas, medios de decisión en jornadas o encuentros ciudadanos, la participación de las instituciones gubernamentales como de instancias de representación ciudadana y comunitaria y, en cierto sentido, los retos de su aplicación vertientes sobre el contexto político, social y cultural predominantes.

El siguiente cuadro expresa dicha comparación, complementaria al referente sobre su institucionalización, donde se establecen once variables de análisis entre los casos de la Ciudad de México y Medellín. Estos se concentran, de manera sustancial, en los parámetros que marcan la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, así como en el Acuerdo Municipal 043 de 2007 y su reglamentación, respectivamente, sin considerar los procesos subsecuentes de ajuste y cambio que son objeto del último apartado del presente capítulo.

Cuadro 13: Características comparativas de los diseños institucionales embrionarios del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín

<i>Tópico analítico</i>	<i>Ciudad de México</i>	<i>Ciudad de Medellín</i>
Ley Regulatoria	Ley de Participación del Distrito Federal	Acuerdo Municipal 043 de 2007
Número de reformas realizadas	5	3
Objetivo del presupuesto participativo	Decidir respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos en colonias y pueblos originarios	Orientado al logro de los objetivos de desarrollo de Comunas y Corregimientos, como una herramienta de gestión participativa
Orientación ideológica promovente	Izquierda	Izquierda
Tipo de participación ciudadana concebida vigente en el tiempo	Consulta	Deliberación
Rubros de participación	Obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito	No establecidos en ley
Criterios distributivos de recursos públicos	Ninguno	Criterios poblacionales, Índice de Desarrollo Humano, Índice de Calidad de Vida y otros que busquen la equidad social y solidaridad territorial
Fases procesales establecidas en ley	No	Sí
Rol de los Alcaldes	Incluir en proyectos presupuestales los ingresos destinados al mecanismo, así como coadyuvar en su realización	Máximo orientador de la planeación, pero delega facultades a los CCCP para el presupuesto participativo
Rol del equipo administrativo y técnico	Dictaminan proyectos ciudadanos con carácter viable	Generan procesos de consulta a la población y promueven dictaminaciones con base en criterios del principio de viabilidad
Rol de la ciudadanía	Propone, selecciona y vigila proyectos emanados por ella	Propone, delibera, prioriza y vigila proyectos emanados por ella

Fuente: Elaboración propia.

El anterior cuadro señala, en primera instancia, que los procesos de presupuesto participativo en los casos de estudio señalados emergen de leyes regulatorias con diferentes desarrollos embrionarios. No obstante, esto no elimina el hecho de que para su generación hubo un proceso de debate y consensos para su promulgación y sanción legal.

A pesar de su instauración como medio de participación ciudadana recurrente, el presupuesto participativo ha ido reformándose a lo largo del tiempo en aras de su adopción a la realidad política y social del momento, así como de la visión política que emprendan los detentadores de la toma de decisiones emanados de la voluntad popular mediante las elecciones.

En lo general, las ciudades de México y Medellín difieren en las orientaciones objetivas, tipo de participación ciudadana, rubros de participación, criterios distributivos de recursos públicos, las fases procesales y, en cierta forma, en los actores institucionales como sociales que interactúan a lo largo del presupuesto participativo.

En el caso de la Ciudad de México, se ha conferido un papel legalmente consultivo a la ciudadanía donde esta decide la forma de aplicar recursos en colonias y pueblos originarios mediante la propuesta de proyectos en, originalmente, 3 rubros participativos sin el nexo pedagógico participativo necesario de establecimiento de fases procesales y sin criterios distributivos que permitan atender el principio portoalegrense de justicia social.

En cambio, en Medellín se orienta a visión deliberativa ligada a los procesos de planeación participativa con el propósito de generar desarrollo comunitario territorial, utilizando mecanismos pedagógicos que trascienden al ámbito del establecimiento de las fases procesales y con base en criterios

distributivos de atención a la población con mayor nivel de carestías y sin limitante alguna en torno al tipo de proyecto a priorizar.

Ambos ejercicios, por otro lado, coinciden en que ambos fueron promovidos por corrientes de la izquierda política-partidaria que confluyeron en la demanda por una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, no obstante que ambos, como se ha señalado, difieran en el grado en que se le permite o restringe a la ciudadanía en estos procesos.

Aunado a ello, existe una visión sobre el rol que ejercen los equipos técnicos que tienen la función de analizar las propuestas y demandas de la ciudadanía y darles criterios de viabilidad financiera, presupuestal y de beneficio social. Sin embargo, como se verá más adelante, ambos casos establecen procesos legales que no necesariamente, en la práctica, sean más transparentes y cercanos a la población.

De igual forma, si bien no se señala explícitamente el rol de los alcaldes de la Ciudad de México en la planeación, estos tienen injerencia mediante los programas delegacionales de desarrollo urbano. En conjunto con el Jefe de Gobierno, establecen propósitos y metas con carácter medible de su programa de gobierno, coincidente a un nivel micro territorial como es Medellín.

Finalmente, cabe señalar que estos diseños institucionales no son inalterables a lo largo del tiempo. Las reformas como procesos de cambio y adaptación realizados en ambos casos, sustancialmente en 2017 en Medellín y 2019 en la Ciudad de México, reorientaron la conceptualización programática del presupuesto participativo y el rol que se le otorga a la ciudadanía en el proceso, sea como sujeto o actor de decisiones, y cuyo análisis se observará en el siguiente y último apartado del presente capítulo.

3.4.- Cambio, ajuste y adaptación del diseño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín: ¿ampliación o control de la participación ciudadana?

Al igual que distintos factores de orden político, social y cultural alentaron a los procesos de transición democrática que influyeron, a su vez, a la gestación de los mecanismos de la democracia participativa, estos también inciden en subsecuentes procesos de cambio y reajuste de los diseños institucionales del mecanismo decisonal objeto del presente estudio.

El cambio institucional, en primera instancia, se puede originar a través de un proceso de aprendizaje donde las instituciones identifican las circunstancias cambiantes del ambiente o su entorno y buscan adaptarse a ellas²⁸³. No obstante, el cambio a las reglas y procedimientos se puede dar por a) el accidente y la casualidad, b) la evolución y c) la intencionalidad, el diseño y el rediseño²⁸⁴.

El presupuesto participativo en los casos de la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín, en dicho tenor, han sido objeto de procesos de cambio, reajuste y adaptación en sus diseños institucionales. Estos se han dado mediante procesos de reformas generales a las leyes regulatorias con base en sus resultados previos generados y a la visión ideológica particular de los agentes que tienen la facultad legislativa de crear, derogar o modificar normas.

²⁸³ Peters, *Op. Cit.*, 194.

²⁸⁴ De acuerdo con Goodin, las instituciones no son eternas ni inmutables a pesar de su cierta estabilidad. En este sentido, el cambio puede darse por accidente, donde simplemente *sucede porque sucede*, es decir, en el marco de una contingencia. Por otro lado, el cambio mediante la evolución se genera en aquellas instituciones que son las “mejores adaptadas” a su respectivo medio ambiente y, finalmente, mediante la intencionalidad como medio de intervención deliberada por parte de agentes, en lo individual o colectivo, dotados de intensión en búsqueda de un objetivo. No obstante, como el mismo autor señala, todo caso real o empírico del cambio institucional involucra, seguramente, los tres elementos. Véase más en: Goodin, Robert E., “Las instituciones y su diseño”, en *Teoría del diseño institucional*, Gedisa Editores, Barcelona, 2003, pp. 41-42.

En este sentido, se establece que la conjunción de las tres posibles vías de cambio institucional se presenta a lo largo del estudio del cambio, ajuste y adaptación del diseño institucional del presupuesto participativo consignado en 2017, para la ciudad de Medellín, y en 2019 para la Ciudad de México. Ello implica una nueva forma de moldear la actitud y acciones de las instituciones gubernamentales, así como de la ciudadanía en lo individual como en lo colectivo.

Sobre la base contextual que rodea a este mecanismo, como es la cultura política predominante en las localidades, las acciones de grupos organizados (sociales y políticos), la actitud de los actores participantes y otras formas de organización intracomunitaria, las reformas realizadas anteponen al presupuesto participativo como la forma preponderante de política pública de participación ciudadana en ambos casos de estudio.

Con todo ello, los cambios realizados fueron objeto de críticas por parte de la ciudadanía al limitar su papel de incidencia en las decisiones públicas, preponderando el rol de control de las instituciones gubernamentales, expresadas sobre la nueva configuración de facultades y atribuciones, así como procesos y rutas metodológicas de aplicación de recursos públicos.

El objetivo del presente apartado, por lo tanto, es analizar los procesos de rediseño institucional y las nuevas reglas, actualmente vigentes a la fecha de la presente investigación, del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín. En este sentido, se abordarán los procesos de discusión, acuerdos y cambio legislativo, el rediseño institucional en vigor y las críticas generadas en torno a este que servirán, como nexo analítico, a lo que se observa en el capítulo cuarto de análisis de resultados de las consultas ciudadanas.

3.4.1.- El cambio institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: proceso subyacente a la nueva configuración política local

Para comprender el proceso que dio origen al nuevo diseño institucional del presupuesto participativo en la capital mexicana, es menester tomar como base la reforma política de la Ciudad de México, promulgada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Esta medida legislativa contempló, en lo general, los siguientes cambios de orden político-institucional:

1. La Ciudad de México es una entidad federativa libre y soberana en su régimen interior; autónoma en su organización política y administrativa.
2. La creación de una Constitución Política de la Ciudad de México, que será ley suprema local bajo la misma forma de gobierno y división de poderes existente en el ámbito de la federación.
3. La creación del Congreso de la Ciudad de México y el traspaso a una nueva organización político-administrativa, mediante las alcaldías que ejercerían sus presupuestos de manera autónoma con base a las disposiciones de la Constitución local.
4. La administración pública de la capital mexicana sería descentralizada y paraestatal; la hacienda local y el régimen patrimonial de la administración pública sería unitaria.
5. La federación, la Ciudad de México, demarcaciones territoriales, estados y municipios conurbados en la zona metropolitana deben establecer mecanismos de coordinación en materia de planeación y ejecución de acciones regionales²⁸⁵.

²⁸⁵ Serna de la Garza, José María, “Del Distrito Federal a la Ciudad de México”, en *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, México, 2016, pp. 110-115.

Para la construcción, generación y sanción de la ley máxima de la Ciudad de México, se convocó a la realización de una Asamblea Constituyente. Esta se integraría por 100 diputados²⁸⁶, de los cuales 60 serían electos por la ciudadanía bajo el principio de representación proporcional y seleccionados por lista de cada uno de los entonces nueve partidos con registro nacional.

Tras su elección del día 5 de junio de 2016 y la designación de asambleístas por el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, esta se compuso de la siguiente manera:

Cuadro 14: Composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016

<i>Partido</i>	<i>Elección Popular</i>	<i>Por el P. Ejecutivo</i>	<i>Por C. Diputados</i>	<i>Por C. Senadores</i>	<i>Por Jefe de Gobierno</i>	<i>Total</i>
PAN	7	-	3	5	-	15
PRI	5	6	5	6	-	22
PRD	19	-	2	2	6	29
PVEM	1	-	1	1	-	3
MC	1	-	1	-	-	2
PNAL	2	-	1	-	-	3
PES	2	-	1	-	-	3
MORENA	22	-	-	-	-	22
Independientes	1	-	-	-	-	1

Fuente: Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados, *Composición por Grupo Parlamentario y Origen – Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2016. Infografía disponible para su consulta en: https://web.archive.org/web/20170622101834/http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_tipo_elec_const.php

²⁸⁶ De acuerdo con el artículo séptimo transitorio de la reforma política de la Ciudad de México, esta sería complementada por 14 senadores designados por el Senado de la República, 14 diputados federales designados por la Cámara de Diputados, 6 miembros designados por el presidente de la República y 6 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Esta Asamblea Constituyente inició sus labores el 15 de septiembre de 2016 cuyo objetivo, de acuerdo con el artículo noveno transitorio de la reforma política, era recibir el proyecto constitucional del Jefe de Gobierno; discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto, así como aprobación y expedición de la publicación integra de la nueva ley máxima de la capital mexicana.

En cuanto al análisis sobre la participación ciudadana y el presupuesto participativo, se debe situar en los trabajos realizados por la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno. Entre el 10 y 16 de noviembre de ese mismo año, la comisión discutió los siguientes ejes tópicos de reformas:

1. Viabilidad del mecanismo en el contexto de la Ciudad de México.
2. El porcentaje destinado a los proyectos del presupuesto participativo.
3. Los rubros de participación.
4. Inscripción individual o colectiva de los proyectos de la ciudadanía.
5. El uso de las entonces TIC's (ahora denominadas TAC's²⁸⁷) durante las fases procesales.
6. El papel del uso clientelar del proceso por los partidos políticos.
7. Incumplimiento de las obras seleccionadas por la ciudadanía.
8. El papel de la Contraloría del Distrito Federal para realizar procesos de indagatoria e imposición de sanciones administrativas.
9. Vinculatoriedad de los resultados de la consulta ciudadana²⁸⁸.

²⁸⁷ Son las Tecnologías de Aprendizaje y Conocimiento, cuyo objetivo es buscar establecer el nexo entre el uso de la tecnología y el conocimiento generado a través de esta. En ella, se pretende la socialización de las herramientas y el aprendizaje bajo la perspectiva de la participación social.

²⁸⁸ Estos tópicos se basan en las versiones estenográficas de las sesiones realizadas entre los días 10 y 16 de noviembre de 2016. Para su consulta, véase en: H. Cámara de Diputados, "Asamblea Constituyente de la Ciudad de México – Versiones estenográficas de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno", en *Micrositio de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de la H. Cámara de Diputados Federal*, información gubernamental consultada el día 23 de agosto de 2022. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/Comision4-D.html>

En este sentido, se reconocieron los tópicos vertientes sobre las reglas del juego participativo y la metodología en la cual se realizarían los ejercicios de presupuesto participativo. Lo anterior para atender la problemática base de la presente indagatoria: las causales de la baja participación e incidencia ciudadana, especialmente en torno al diseño institucional, sin olvidar los factores externos prácticos a este.

Tras las modificaciones realizadas por la Comisión, especialmente en materia de objetivos procesales y el porcentaje destinado al presupuesto participativo, el proyecto se trasladó al pleno para su votación. Con el voto de 73 asambleístas a favor, 1 en contra y 0 abstenciones se aprobaron los apartados referentes a la participación ciudadana; el 31 de enero de 2017 se sancionó la nueva constitución, cuya publicación oficial fue el 5 de febrero de ese mismo año.

Desde ese momento, se sentaron las bases para una modificación sustantiva a la ley regulatoria en la materia tanto por las bases emanadas de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México y, por otro lado, la querrela señalada en las discusiones parlamentarias sobre la falta de especificidad y vacíos legales de la ley máxima que debían atenderse o subsanadas a nivel secundario.

Dichos cambios se realizarían dos años después, con el antecedente de los trabajos realizados por la Comisión de Participación Ciudadana de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Desde su instalación, el 5 de octubre de 2018, se reconoció la necesidad de reformar la ley en la materia y, de manera especial, sobre el rol ejercido por las instancias de representación comunitaria y los vicios en torno a la participación de la ciudadanía en el presupuesto participativo.

En dicho tenor, se convocó a la realización del “Foro de Análisis y Reflexión rumbo a la nueva Ley de Participación Ciudadana” para el 16 y 17 de noviembre de 2018. En dicho encuentro, se destacó que la entonces LPCDF era obsoleta y, por ello, era menester generar un nuevo marco jurídico que garantizara el derecho a la participación de la sociedad en asuntos públicos a través de las opiniones, inquietudes y observaciones ciudadanas y de expertos en la materia²⁸⁹.

Posteriormente, desde la sesión de la Comisión de Participación Ciudadana del día 26 de marzo de 2019 se estaba señalando la construcción de un proyecto de ley para reformar el artículo décimo transitorio, donde se contemplaba aplazar las fechas de elección de los órganos de representación comunitaria y de presupuesto participativo para generar el nuevo marco procesal.

No fue sino hasta el día siguiente que, con el voto de cinco diputados a favor y dos en contra, se tomó la determinación de la Comisión de suspender dichos procesos locales. La crítica a la decisión tomada fue que “...a seis meses de haber instalado el Congreso no se cuente aún con la propuesta de nueva ley, así como la ausencia de mecanismos de parlamento abierto que permitan conocer los trabajos de dictaminación y diseño de la norma”²⁹⁰.

La suspensión fue avalada en el pleno del Congreso de la Ciudad de México el 29 de marzo de 2019, con el voto a favor de 37 legisladores de la coalición de partidos conformada por el Movimiento de Regeneración Nacional

²⁸⁹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Trazan ruta para renovar Ley de Participación Ciudadana”, en *Noticias IECM*, nota del 16 de noviembre de 2018 y consultada el 24 de agosto de 2022. Nota informativa disponible para su consulta en: <https://www.iecm.mx/trazan-ruta-para-renovar-ley-de-participacion-ciudadana/>

²⁹⁰ Bolaños Sánchez, Ángel, “Aprueban en comisiones dictamen para posponer dos procesos ciudadanos”, en *La Jornada*, nota del 28 de marzo de 2019 y consultada el 24 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.jornada.com.mx/2019/03/28/capital/032n1cap>

(MORENA), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 19 en contra de los miembros congresionales del Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El trayecto legislativo señalado tuvo por resultado la configuración de la nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México en dos momentos clave: la sesión de la Comisión de Participación Ciudadana del 9 de agosto de 2019 y la sesión en pleno del Congreso de la Ciudad de México del 12 de agosto de 2019.

En la primera, con el voto de 7 legisladores a favor y 3 en contra, se aprobó dictamen que abrogaba la Ley de Participación del Distrito Federal y se expedía la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Las observaciones críticas a dicha sesión fue la falta de consulta a los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos, aun estando vigentes, las atribuciones de los actores participantes y el porcentaje destinado al ejercicio.

Mientras tanto, bajo la presentación del diputado José Martín Padilla Sánchez (MORENA) a nombre de la Comisión de Participación Ciudadana, cuya integración mayoritaria eran de los partidos de la coalición “Juntos Haremos Historia” (7 de 10), se dio a conocer el dictamen ante el pleno del Congreso de la Ciudad de México.

En dicha presentación, se señaló la necesidad de crear nuevas comisiones de participación ciudadana y esquemas de decisión en torno al presupuesto participativo:

“...ya que desafortunadamente en años anteriores con gobiernos mezquinos y de nula visión social, se propició un ambiente de simulación que secuestró la participación a

favor de intereses caciquiles, personales y partidistas...(buscando) transitar al descorporativismo de estos órganos de representación ciudadana...avanzamos a hacia una relación gobierno-sociedad sin tinte paternalista”²⁹¹.

Con base en los antecedentes de dos iniciativas presentadas por diputados de la coalición “Juntos Hacemos Historia”, en conjunto con una contrapropuesta de los diputados del Partido Acción Nacional, aunado a los foros de consulta realizados y en congruencia con las bases constitucionales nacionales como la respectiva local, se aprobó en lo general la propuesta de ley con 37 votos a favor, 2 en contra y 15 abstenciones, sin incluir la reserva de artículos por diez diputados locales.

Las críticas que motivaron a las reservas giraron en torno a la falta de consulta previa a los Comités Ciudadanos, Consejos de los Pueblos y población de pueblos originarios que, a su vez, motivó a la realización de la propuesta de ley sin la transparencia necesaria y *al vapor* por la obligatoriedad de las sentencias interpuestas por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Ciudad de México²⁹².

Tras diversas negociaciones partidarias, donde se aceptó aumentar 1% a los recursos destinados al ejercicio de presupuesto participativo, cambiar métodos de conformación de las Comisiones de Participación Comunitaria, la creación de consultas ciudadanas, el cuidado de los datos personales y la distribución equitativa de recursos, el dictamen final se aprobó con el voto de 45 legisladores a favor, 0 en contra y 4 abstenciones.

²⁹¹ Coordinación de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Ciudad de México, *Diario de los Debates de la Sesión del 12 de Agosto de 2019 del Tercer Periodo Extraordinario del Primer Año de Ejercicio*, Congreso de la Ciudad de México, México, 2019, p. 2.

²⁹² En dicho tenor, resalta el Juicio de para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano bajo el expediente SCM-JDC-175/2019.

Cuadro 15: diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México (2019-actual)

<i>Ley</i>	<i>Periodo de aplicación</i>	<i>% destinado al ejercicio</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Rubros de participación</i>	<i>Modalidad participación</i>
<p>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Arts. 7, 75, 78, 84, 115-134, 174-176)</p> <p>Vigencia: 2019 - actualidad</p>	<p>Anual, excepto en los años en que se realice la elección de autoridades constitucionales (Art. 116)</p>	<p>4% del presupuesto anual de las demarcaciones (Art. 116)</p>	<p>Territorial sin hacer ninguna mención a la posibilidad de presentación de proyectos temáticos (Arts. 116-118)</p>	<p>a) Jefe de Gobierno: Incluye en el decreto anual de presupuesto de egresos el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación.</p> <p>b) Congreso de la Ciudad de México: Aprueba en el decreto anual de presupuesto de egresos el monto total de recursos al que asciende el P.P. por demarcación.</p> <p>c) Alcaldías: Incluyen en sus programas operativos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos el 4% del total de su presupuesto para el P.P. y crean un órgano dictaminador para ver la viabilidad y realizar dictámenes de factibilidad de los proyectos presentados por la ciudadanía; deben informar sobre avances de actividades y proyectos financiados con el P.P.</p> <p>d) Instituto Electoral: Asesoran y capacitan a los integrantes de los órganos comunitarios, organizaciones civiles y ciudadanía en general en materia de presupuesto participativo y coordina a las autoridades para la realización de la consulta y su difusión.</p> <p>e) Tribunal Electoral: Resuelve controversias sobre faltas en el desarrollo del proceso y, en su caso, anular la consulta.</p> <p>f) Secretaría de la Contraloría: Vigila y supervisa la dictaminación y ejecución de los proyectos del</p>	<p>Mejoramiento de espacios públicos</p> <p>Infraestructura urbana</p> <p>Obras y servicios</p> <p>Actividades recreativas</p> <p>Actividades deportivas</p> <p>Actividades culturales (Art. 117)</p>	<p>Para registro de proyectos (tras la definición de prioridades en Asambleas de Diagnóstico y Deliberación): ante el Instituto Electoral de manera presencial o digital.</p> <p>Para votación: la jornada de consulta de manera presencial o a través de internet.</p>

(Continua)	(Continua)	(Continua)	(Continua)	<p>Presupuesto Participativo. En caso de irregularidad, sanciona cuando no se haya aplicado la totalidad del Presupuesto Participativo, de conformidad con los proyectos elegidos en la Consulta Ciudadana.</p> <p>g) Secretaría de Administración y Finanzas: Publica lineamientos y fórmulas para la asignación del presupuesto participativo y asesora a Comités de Ejecución y Vigilancia.</p> <p>h) Asamblea Ciudadana: Diseña y aprueba diagnósticos y propuestas de presupuesto participativo.</p> <p>i) Comisión de Participación Comunitaria: Instrumenta decisiones de la Asamblea Ciudadana y presenta proyectos de P.P.</p> <p>j) Coordinadora de Participación Comunitaria: Emite opinión las políticas a aplicarse en la Demarcación, así como conoce y opina sobre los anteproyectos de egresos e informes trimestrales de las Alcaldías.</p> <p>k) Red de Contralorías Ciudadanas: Vigila, observa y supervisa que la implementación del presupuesto participativo sea de manera transparente, eficaz y eficiente. Participa en procesos de dictaminación de proyectos.</p>	(Continua)	(Continua)
------------	------------	------------	------------	--	------------	------------

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

En primera instancia, el presupuesto participativo se regula mediante la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, expresado en su capítulo VI reglamentario. Aunado a lo anterior, es menester señalar que la Constitución Política local lo define, en su artículo 26 de democracia participativa, como el derecho de las personas a decidir el uso, la administración y destino de proyectos y recursos asignados a este²⁹³.

A diferencia del marco legal anterior, el presupuesto participativo cuenta con el respaldo constitucional a pesar de que, como se observó en los debates legislativos, esta referencia es opaca y cuyas especificaciones se establecen en ley secundaria. Aunado a ello, el actual diseño institucional no contempla relación específica entre los procesos de planeación y el presupuesto participativo más allá de la forma de aplicación de los recursos.

Por otro lado, la realización de las consultas ciudadanas se anualizará con excepción a los años donde se renueven los puestos de representación política (jefatura de gobierno, alcaldías y el congreso local). En contraposición al anterior esquema operativo, esta medida tiene como propósito evitar la confluencia entre las decisiones ciudadanas y su posible nexo con las campañas políticas.

Mientras tanto, en cuanto al porcentaje de recursos destinados a dicho ejercicio, el debate parlamentario recoge dos posiciones antagónicas: aquellas referentes de la izquierda política que señalaban mantenerlo al 3%, mientras que el Partido Acción Nacional, ubicado en el espectro político hacia la derecha, pugnaba por el 5%; la decisión final fue elevarlo al 4% que sería incremental en un 0.25% para que en 2023 se llegará dicho piso.

²⁹³ Artículo 26 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Si bien se avanzó poco en el aumento porcentual de recursos públicos como un medio de incentivo a la participación ciudadana, se establecieron criterios distributivos de justicia social. En contraposición a lo establecido en la LPCDF, donde se distribuían el 100% de los recursos de manera igualitaria entre colonias y barrios, con la LPCCDMX se distribuyen 50% de recursos de manera alícuota y 50% con criterios de distribución²⁹⁴.

Estos son distribuidos en cada unidad territorial, lo que da por resultado que el esquema operativo, por consiguiente, sea de carácter territorial. Los proyectos temáticos, consistentes en el establecimiento de problemas comunes entre unidades territoriales con una visión amplia de la ciudad, no están contemplados en la ley.

En otro orden de ideas, buena parte de las críticas generadas al anterior modelo del presupuesto participativo bajo la LPCDF eran en torno a las facultades que los distintos actores tenían a lo largo del proceso decisonal. Se limitó aún más el rol del Jefe de Gobierno y el Congreso de la Ciudad de México, mientras que las Alcaldías, el Instituto Electoral, secretarías de la administración pública local e instancias de representación ciudadana-comunitaria son las que destacan en este sentido.

Las alcaldías mantienen sus facultades en torno a la elaboración del anteproyecto anual de presupuesto de la demarcación, donde incluyen los recursos derivados del presupuesto participativo. Se contempla su participación en el proceso de consulta ciudadana en las fases de dictaminación de proyectos, su ejecución y vigilancia, no obstante, de manera más limitada.

²⁹⁴ De acuerdo con el artículo 118, los criterios son el índice de pobreza multidimensional, incidencia delictiva, condición de pueblo originario, condición de pueblos rurales, cantidad de población y población flotante en las Alcaldías que cuentan con este factor.

En primera instancia, con el modelo generado por la LPCDF, este comité dictaminador como órgano técnico colegiado estaba compuesto por un máximo de diez personas: cinco integrantes de las entonces delegaciones, tres ciudadanos que representaban al Consejo Ciudadano Delegacional y dos académicos especialistas en la materia. Su actividad, no obstante, fue objeto de críticas sustantivas a lo largo de su existencia²⁹⁵.

En la actualidad, con la LPCCDMX, sube a once integrantes donde cinco son especialistas en urbanismo, arte, ciencias sociales y humanidades insaculadas por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), dos representantes de mando superior administrativo de las Alcaldías, un concejal que preside la Comisión de Participación Ciudadana, una persona titular de la dirección de Participación Ciudadana, una contralora ciudadana designada por la Contraloría General de la Ciudad de México (CGCDMX) y una contralora por cada demarcación.

Si bien la correlación de fuerzas, tomando única y exclusivamente el aspecto numérico, siempre ha estado a favor de representantes que no forman parte de la administración pública local, no han tenido estos consejos evaluadores la integración plural de representantes de los órganos de representación ciudadana o comunitaria que podría, al estilo del modelo portoalegrense, pasar de un modelo decisional participativo al esquema deliberativo.

Mientras tanto, en cuando a la ejecución y vigilancia de los recursos públicos del presupuesto participativo, este correspondía a la labor que realizarán

²⁹⁵ Estas críticas giraban en torno a la forma y el método de evaluación de los proyectos de la ciudadanía, donde se presentaban elementos de omisión de firma de los responsables, argumentación ambigua, incapacidad de decisiones sobre diferentes tópicos analíticos y el posible sesgo político-clientelar. Para mayor referencia, véase más en: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de proyectos para la consulta del presupuesto participativo*, IEDF, México, 2016, 33 pp.

las delegaciones en turno y a la voluntad política para realizar un ejercicio de transparencia proactiva y de rendición de cuentas, en el marco del calendario del ejercicio fiscal correspondiente.

No obstante, a pesar de que en 2015 se incorporan instancias como son el Observatorio Ciudadano del Presupuesto Participativo, la Contraloría General y el Instituto de la Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas (INFODF) para garantizar dicho derecho, subsistía la falta de responsabilidad en la ejecución de los proyectos seleccionados en consulta ciudadana²⁹⁶.

Bajo la LPCCDMX, como medio para subsanar dicha problemática, se crean los Comités de Ejecución y Vigilancia emanados de la Asamblea Ciudadana de cada Unidad Territorial. El primero tiene la obligación de ejercer el presupuesto asignado a proyectos con su debida comprobación y vigilancia antes del año fiscal del que se trate, así como reportar sus actividades al Comité de Vigilancia y a la Secretaría de la Contraloría²⁹⁷.

Mientras tanto, el Comité de Vigilancia es el encargado de verificar la correcta aplicación de los recursos públicos, así como el avance y calidad de obras mediante informes que solicite a su contraparte de ejecución. En ambos casos, están sujetos por la Secretaría de la Contraloría capitalina ante posibles desviaciones o un uso irregular de los recursos, así como el incumplimiento de las obras pactadas.

²⁹⁶ Ejemplo de ello fue que, de acuerdo con el órgano electoral local, es que "...a partir del séptimo mes es justamente que se empiezan a ejecutar los proyectos...son muchas veces criterios administrativos, de operación de los propios programas institucionales y administrativos de cada alcaldía" los que determinan el acontecer del presupuesto participativo. Véase más en: Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*, Tesis Doctoral de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, p. 171.

²⁹⁷ Artículo 131 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 2019.

La integración de ambos comités cabe mencionar, se genera de manera voluntaria por dos ciudadanos insaculados y sorteados por la Asamblea Ciudadana. Como medio de información, opinión y evaluación de las políticas y programas de gobierno, es convocada por la Comisión de Participación Comunitaria, en conjunto con el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Este último preserva la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de todos los mecanismos y diversas instancias de participación comunitaria, incluyendo el presupuesto participativo. Aunado a ello, no se deja de lado la función de educación y capacitación cívica a estos órganos comunitarios, a las asociaciones civiles y al público en general.

El gobierno de la Ciudad, por otro lado, interviene de manera activa mediante la Secretaría de la Contraloría y la de Administración y Finanzas. La primera debe vigilar y participación en la dictaminación como ejecución de proyectos y, en su caso, sancionar malas prácticas; el segundo, deberá establecer líneas y métodos de ejecución de recursos, así como asesorar al Comité de Ejecución en su labor.

Finalmente, si bien se eliminan las figuras de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, se instarán las Comisiones y Coordinadoras de Participación Comunitaria. Las primeras se conformarán por nueve personas en cada unidad territorial por voto directo con una duración de tres años y con carácter *ad honorem*, cuyo objetivo es representar a los pobladores, instrumentar las decisiones de Asamblea Ciudadana y participar en la elaboración de propuestas de presupuesto participativo.

Las segundas fungen como eje de interlocución entre autoridades y las Comisiones de Participación Comunitaria, integrándose por un representante de

cada una de estas últimas mediante insaculación y su duración será de un año sin reelección. Las Coordinadoras tendrán a su encargo la emisión de opiniones sobre programas y problemáticas, los anteproyectos de egresos de alcaldías e informes trimestrales sobre el ejercicio de los recursos públicos.

El conjunto de actores partícipes despliega sus actividades a lo largo de un proceso decisional de 8 fases:

- a) Emisión de la convocatoria por el órgano electoral, especificando fases y procesos.
- b) Realización de Asambleas Ciudadanas de diagnóstico y deliberación, con apoyo el IECM y especialistas en la materia, para generar una lista de problemáticas y necesidades sobre las cuales podrán versar los proyectos ciudadanos
- c) Registro de proyectos, sin distingo de edad, ante el Instituto Electoral por vía presencial o remota por las personas que habiten cada Unidad Territorial.
- d) Validación técnica de proyectos con base en criterios técnicos, jurídicos, ambientales y financieros. Los considerados como “viables” se remitirán al IECM.
- e) Consulta de emisión de opinión sobre proyectos ciudadanos de manera presencial o remota, vía internet.
- f) Asamblea Ciudadana de información sobre proyectos ganadores y selección de integrantes de Comités de Ejecución y Vigilancia.
- g) Ejecución de proyectos en cada Unidad Territorial por Comité de Ejecución.
- h) Asamblea de evaluación y rendición de cuentas para dar a conocer avances de proyectos y ejecución del gasto.

3.4.2.- El cambio institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín: dinámicas confluyentes nacionales y locales

La asunción en 2016 del alcalde Federico Gutiérrez, por el movimiento “Creemos Colombia” calificado de centroderecha, configuró una nueva visión sobre la política de la participación ciudadana y comunitaria. Si bien en el Plan de Desarrollo Local 2016-2019, se reconoció la importancia de la incidencia de la participación social a través de la planeación local y el presupuesto participativo, también se señala la “necesidad de resignificar y reestructurar el presupuesto participativo después de 12 años de su implementación”²⁹⁸.

En dicho documento, de igual forma, se reconocían problemáticas como la baja participación ciudadana en procesos de organización social, el distanciamiento hacia los procedimientos formales y la baja participación de sectores de la sociedad como jóvenes y las mujeres. Aunado a ello, se señala la necesidad de establecer una mayor vigilancia en el uso de los recursos públicos.

La iniciativa que pretendía transformar el presupuesto participativo local se presentó el 5 de diciembre de 2016 mediante el proyecto de acuerdo 055 ante la plenaria del Concejo de Medellín, por parte del alcalde y el Director Administrativo de Planeación, para modificar el acuerdo 043 de 2007 y actualizar el Sistema Municipal de Planeación.

Desde el mes de febrero al mes de abril de 2017, de acuerdo con el registro de actas del Concejo de Medellín, se dieron diversas sesiones de socialización del proyecto señalado. En dicho tenor, es posible establecer dos momentos de la gestión del proyecto señalado: las sesiones plenarios del 14 al 24 de febrero y,

²⁹⁸ Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2016, p. 85.

por otro lado, las sesiones respectivas del 28 de marzo y 22 de abril, ambas con participación de la comunidad.

Las primeras sesiones señaladas sirvieron para dar a conocer los pormenores del acuerdo 055 de 2016, a pesar de las críticas en torno al desconocimiento de los concejales y de la ciudadanía sobre la propuesta generada. Aunado a lo anterior, se debió reiterar en varias ocasiones sobre el tenor de la propuesta, que no buscaba desaparecer ni vulnerar el espíritu del ejercicio de presupuesto participativo.

En dicho tenor, se tuvieron que realizar distintas jornadas de socialización del proyecto en las zonas comunales y corregimentales. Además, se tomaron en consideración las opiniones, críticas y propuestas realizadas por organizaciones sociales, miembros de las Juntas Administradoras Locales, dirigentes colectivos, veedurías ciudadanas y por la población en general.

De ello se desprendió que el proyecto original fuera sujeto a múltiples modificaciones y acuerdos que, en palabras del Director Municipal de Medellín, Cesar Hernández Correa:

“Nosotros, como administración municipal, nuestra principal actitud fue escuchar y escuchamos alrededor de 389 propuestas, reclamos, sugerencias...alrededor de 28 derechos de petición y eso fue a lo largo de casi 31 reuniones que tuvimos, coordinadas por el Concejo Municipal. Eso nos permite fortalecer hoy ese proyecto de acuerdo en un ochenta por ciento...”²⁹⁹.

No obstante lo anterior, el proyecto modificado no generó confianza en las ciudadanas y ciudadanos ponentes de dichas sesiones, aunado a llamados de la propia Veeduría Ciudadana de la ciudad a no aprobar el proyecto de reforma

²⁹⁹ Alcaldía de Medellín, *De Acuerdo: Aprobado en primer debate Proyecto de Acuerdo 055 de 2016*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2017. Video informativo gubernamental del 4 de abril de 2017 y consultado el 29 de agosto de 2022, disponible para su consulta en: <https://www.youtube.com/watch?v=Bgq8UOZyYMQ>

programática y procesal. Los llamados que sintetizan las críticas a lo largo de las primeras sesiones fueron encabezados por líderes de organizaciones de mujeres:

“...observamos con preocupación el debate actual sobre Planeación Local y Presupuesto Participativo en el que se evidencia una vez más el precario diálogo social, que promueve la Administración Municipal, deteriorando la credibilidad y la confianza ciudadana ante la institucionalidad... la Administración Municipal da la espalda a las voces ciudadanas que por años hemos construido espacios sociales y comunitarios para contribuir a resolver los problemas de la ciudad...hemos dado cuenta de las deficiencias metodológicas, de la falta de garantías para la participación de las mujeres, de la ausencia de enfoque diferencial y de género en los programas públicos...”³⁰⁰.

Aunado a la querella presentada por el déficit de enfoque de género en la aplicación de los recursos públicos, se suma la referente presentada por los jóvenes en el marco de la propuesta de crear un presupuesto participativo joven donde:

“...han sido administraciones incapaces de derrotar el clientelismo, la politiquería, la corrupción, que no está radicada solamente en los liderazgos comunitarios o en los procesos de base comunitaria...si vamos a hablar de corrupción, empecemos a dismantelar el Odebrecht que se nos está convirtiendo el PP y el mecanismo de participación de esta ciudad...el enfoque población de la participación, la democracia y la política no puede seguir condicionado a temas netamente de concepciones de la estética que se ha construido esta sociedad, hoy puntualmente a lo juvenil. No podemos seguir pensando que los jóvenes somos el títere cuentero de la comisión de aplauso de los concejales que llegan a los territorios. Bajémonos de esa idea, aquí la juventud se respeta...”³⁰¹.

³⁰⁰ Participación de Stella Restrepo, consignada en: Concejo de Medellín, *Acta 205 de la Sesión Plenaria Extraordinaria del 23 de febrero de 2017*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2017, p. 19.

³⁰¹ Participación de Jerson González, consignada en: *Ibid*, p. 21.

Y, de igual forma, expresaron quejas tras los primeros debates la Veeduría Ciudadana de Medellín al pedir que los concejales votaran en contra de la propuesta, ya que a su consideración:

- a) No se conecta de manera clara y determinante los planes locales con los municipales, lo que pone a la planificación participativa como una simple y optativa por los gobiernos.
- b) El alcalde elegirá, a su consideración, los temas vertientes de discusión y deliberación del presupuesto participativo.
- c) Existirían inconsistencias procesales y jurídicas con el marco nacional de participación.
- d) No aborda el problema de las debilidades funcionales de las veedurías, del acceso a la información pública y de los Consejos Territoriales de Planeación.
- e) Implementación vertical y excluyente, con la visión preponderante de la Alcaldía, cuyo riesgo es mayor clientelismo y exclusión³⁰².

A pesar de las diversas críticas, vertientes a la generación de un diseño institucional que fortalecía las facultades del alcalde y su administración, así como la falta de mecanismos de vigilancia que garantizaran el libre ejercicio de la participación, se aprobó el Acuerdo 055 de 2016 en la plenaria del Concejo de Medellín en primer y segundo debate, siguiendo la normatividad interna de este, del 28 de marzo y 22 de abril de 2017, respectivamente, con el nombre de identificación normativa de Acuerdo 028 de 2017.

³⁰² Veeduría Ciudadana de Medellín, *Observaciones al proyecto de acuerdo 055 de 2016*, Veeduría Ciudadana de Medellín, Medellín, 2017. Carta del Presidente de la Veeduría Ciudadana de Medellín al Plan de Desarrollo de la localidad, consultada el 30 de agosto de 2022 y disponible para su consulta en: <https://veeduriamedellin.org.co/wp-content/uploads/2021/04/20170328-VPDM-Carta-SPlaneacion-ProyAcuerdo55-Concejo.pdf>

La aprobación de dicho acuerdo tuvo el respaldo de 18 concejales, 1 en contra y 1 concejal que no se registró su voto por ausencia en la sesión. La única concejala que votó en contra, Luz María Múnera, explicó la razón general de críticas en torno al nuevo Acuerdo 028 de 2017, consistente en que:

“...como quedó el acuerdo según lo que ellos están planteando, tenemos un alcalde que a través de un decreto reglamentará el presupuesto participativo (PP). La seguridad jurídica que le daba a la ciudad que el PP hiciera parte como instrumento de todo un sistema y desde ahí se planteara toda la posibilidad de que las comunidades discutieran de manera asertiva cuáles eran sus necesidades y priorizaran ese 5%, se pierde con el decreto...”³⁰³.

Cabe señalar que la reglamentación de dicho acuerdo se podía generar mediante decreto del alcalde. Ello significa que este no pasa por debate y aprobación del Concejo ni en encuentros con la ciudadanía; el decreto 0697 del 29 de agosto de 2017, dado a conocer mediante la Gaceta Oficial de la Ciudad de Medellín, contenía la regulación específica de los instrumentos participativos y cuyo impulsor único fue el propio alcalde Gutiérrez.

Entre las opiniones a favor, resaltaban aquellas donde la actualización del sistema de planeación y participativo debía ajustarse a una visión orientada que evitara el control único del presupuesto participativo en manos de los liderazgos comunitarios, mientras que las negativas resaltaban la eliminación orientativa deliberativa al darle más facultades al alcalde en turno y la estructuración de decisiones colectivas más limitada. El siguiente cuadro refleja el cambio institucional del diseño que regula el presupuesto participativo en Medellín.

³⁰³ Álvarez Correa, Kelly Melissa, “Proyecto aprobado en el Consejo aún genera dudas en la ciudadanía”, en *Periódico El Mundo*, nota del 30 de abril de 2017 y consultada el 31 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.elmundo.com/noticia/Proyecto-aprobado-en-el-Concejo-aun-genera-dudas-en-la-ciudadania/351348>

Cuadro 16: diseño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín (2017-actual)

<i>Ley</i>	<i>Periodo de aplicación</i>	<i>% destinado al ejercicio</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	<i>Actores participantes</i>	<i>Rubros de participación</i>	<i>Modalidad participación</i>
<p>Acuerdo Municipal no. 028 de 2017 (Arts. 2, 3, 9, 41, 42 y 43) y Decreto 0697 de 2017</p> <p>Vigencia: 2017 - actualidad</p>	<p>Anual (Art. 42)</p>	<p>No inferior al 5% del presupuesto de inversión de la Ciudad, expuesto en el Plan Operativo Anual de Inversiones (Art. 42)</p>	<p>Enfoque territorial (Art. 43)</p>	<p>a) Alcalde: Siendo el máximo orientador de la planeación, direcciona y promueve el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación.</p> <p>b) Consejo de gobierno: Articula y coordina Secretarías y entidades de orden central y descentralizado.</p> <p>c) Departamento administrativo de Planeación (DAP): Dirige y coordina técnicamente el procedimiento de planeación local, así como distribuye el techo de P.P. en cada territorio.</p> <p>d) Secretaría de Hacienda: Direcciona el plan de ingresos y egresos, el plan financiero del municipio, estableciendo los valores destinados al presupuesto participativo.</p> <p>e) Secretaría de Participación Ciudadana: Formula las políticas locales en la materia y estimula los ejercicios de P.P. vía toma de decisiones deliberativa. Debe socializar el análisis de actores de cada territorio y su impacto; debe solicitar informes a la JAL sobre el estado de la PLYPP en los CCyCP.</p> <p>f) Concejo de Medellín: Expide anualmente el presupuesto de ingresos y egresos, incorporando los acuerdos generados del P.P. por cada territorio y realiza control político de este.</p> <p>g) Consejo Territorial de Planeación: Recibe acuerdos de los CCCP sobre P.P. donde emite conceptos sobre la articulación de estos con el plan de desarrollo municipal.</p> <p>h) Comité Municipal de Participación Ciudadana: Pone en marcha el Sistema Municipal de Participación Ciudadana,</p>	<p>No establecidos en el Acuerdo Municipal ni en su reglamento</p>	<p>Para registro y definición de problemáticas: en encuentros de diálogos sociales para su formulación técnica por la Administración.</p> <p>Para votación: la jornada de priorización se realiza en modalidad presencial como virtual en garantía del derecho de la participación.</p>

(Continúa)	(Continúa)	(Continúa)	(Continúa)	<p>evalúa la oferta participativa estatal y establece canales de comunicación para fortalecer la participación.</p> <p>i) Juntas Administradoras Locales: Genera la metodología para la movilización y participación ciudadana en la formulación o actualización del plan de desarrollo local y su implementación, en el marco de los CCCP. Además, lidera en territorio la participación ciudadana, encabeza la difusión de los programas y proyectos de P.P.; convoca a los CCCP y fortalece el ejercicio de control social, mediante evaluaciones.</p> <p>j) Consejos Comunales y Corregimentales (CCCP): Lideran la concertación democrática que sustenta la planeación del desarrollo local de comunas y corregimientos. Apoyan la promoción de la participación ciudadana, al informar a la comunidad el orden de priorización de proyectos, apoyar a la difusión de los proyectos de P.P. y utiliza instrumentos para dar seguimiento al ejercicio de la planeación local y el presupuesto participativo.</p>	(Continúa)	(Continúa)
------------	------------	------------	------------	--	------------	------------

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo Municipal 028 de la Alcaldía de Medellín de 2017, así como su reglamento del Decreto 0697 del mismo año.

En primera instancia, el aspecto medular del rediseño institucional del presupuesto participativo en Medellín se localiza en el Acuerdo Municipal 028 de 2017, producto de debate y consenso en el seno del Concejo Municipal de la Alcaldía y su posterior reglamentación mediante el decreto 0697 de 2017 promovido por el alcalde Gutiérrez.

Estas nuevas disposiciones derogan las referentes al Acuerdo Municipal 043 de 2007 y su reglamentación posterior en el decreto 1073 de 2009. Por lo tanto, desde los ejercicios presupuestales de 2018 en adelante se ajustaron al nuevo marco legal, bajo nuevas interacciones entre actores y su desenvolvimiento en las comunidades comunales y corregimentales.

En los aspectos referentes al periodo de aplicación, porcentaje destinado de recursos públicos al presupuesto participativo y el método de aplicación no tuvieron variación alguna. El modelo de 2017 sigue la perspectiva anualizada de destino de un porcentaje no menor al 5% con criterios distributivos, enmarcado dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones, para la atención de demandas focalizadas en cada comuna y corregimiento.

La parte sustantiva de los cambios de diseño institucional del presupuesto participativo de la capital antioqueña se concentran en torno a las facultades que tienen los actores que interactúan en el proceso. El reglamento 0697 de 2017 divide a estos actores en tres bloques: autoridades administrativas, corporaciones públicas y los consejos municipales, comunales y corregimentales.

Los primeros, a diferencia del marco que otorgaba el diseño institucional de 2017 y sin considerar al Concejo de Medellín, se conforma por el alcalde en turno y su equipo administrativo donde este sigue siendo el eje rector de la planeación, pero quita la delegación a los Consejos Comunales y

Corregimentales sobre la decisión en torno al presupuesto participativo, con lo que la administración municipal dirige las estrategias y desarrollo del este.

De igual forma, los equipos técnicos de las dependencias de Hacienda y Planeación establecen los proyectos anuales de inversión, señalando los recursos y su techo financiero en torno al presupuesto participativo, además de contar con la información de proyectos comunitarios en un banco de datos. No obstante, el siguiente punto estratégico de las decisiones del alcalde se concentran en la Secretaría de Participación Ciudadana.

Esta tiene como eje medular la generación de políticas públicas locales para incentivar y desarrollar los mecanismos de participación ciudadana. En sus funciones, está el poder realizar un mapeo de actores en cada comuna y corregimiento como un medio de detección de liderazgos para, de acuerdo con los debates generados, revisar posibles actos de cooptación del presupuesto participativo por líderes comunitarios y, en su caso, garantizar el ejercicio pleno del derecho de participación sin impedimento alguno.

Además de que no establece la forma en que se garantiza el ejercicio de la libre participación, se estableció la potestad para pedir informes a las Juntas Administradoras Locales sobre el desarrollo del proceso de planeación y del presupuesto participación. Ello implica un avance en materia de coordinación y rendición de cuentas, no obstante, la posible vulnerabilidad que impregna en todas las áreas los fenómenos de una cultura política poco enraizada en su carácter democrática.

En otro orden de ideas, sobre los actores denominados como corporaciones públicas, se encuentran el Concejo Municipal y las Juntas Administradoras Locales. El primero no solo expide el presupuesto de ingresos y egresos de la

Ciudad de Medellín, incorporando los recursos destinados al presupuesto participativo, sino que ejerce control político concebido para “...limitar el poder de las autoridades municipales y a garantizar el ejercicio de poder y la administración pública de una manera transparente, ajustada a las disposiciones de la Constitución...”³⁰⁴.

En su contraparte, las Juntas Administrativas Locales siguen convocando y presidiendo las reuniones de los Consejos Comunales y Corregimentales, así como ser el eje rector en comunidad para el establecimiento de estrategias, en conjunto con los segundos, en torno a la participación ciudadana y, subyacentemente, el presupuesto participativo bajo la ruta de la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento.

Si bien este aspecto supone que siguen siendo las JAL un medio de interlocución definido entre la sociedad y la administración sobre los asuntos públicos, estas juegan un papel pasivo. Como tal, desaparecen sus comisiones temáticas y, con ello, la posibilidad de generar proyectos que fueran deliberados en conjunto con los CCCP; con el acuerdo 028 de 2017, tiene que generar iniciativas con actores jerárquicamente iguales.

El efecto de dicha desaparición reside en que estas “...establecían un mecanismo mayormente participativo entre la ciudadanía, la administración y la JAL, ya que allí se realizaban estudios mucho más profundos sobre problemáticas para la deliberación y decisión acerca de proyectos...”³⁰⁵ que lo que es posible realizar en reuniones de los CCCP, como se hace actualmente.

³⁰⁴ Flórez González, Héctor Ricardo, “Control político, asimetrías de información y gobernanza en red”, en *Calidad del debate de control político: asimetrías de información en el Consejo Municipal de Medellín*, Trabajo de Grado de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, Medellín, 2016, p.6.

³⁰⁵ Argote Hoyos, Valentina y Barney Restrepo, Mateo, “Problemáticas presentes en el cambio del Acuerdo 043 de 2007 al Acuerdo 028 de 2017”, en *Análisis normativo del presupuesto participativo de la ciudad de Medellín: acuerdos 043 de 2007 y 028 de 2017*, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2018, pp. 22-23.

En dicho tenor y como nexo analítico, los Consejos Comunales y Corregimentales mantienen el objetivo de legitimar y aprobar los planes de desarrollo de cada zona urbana o rural correspondiente, así como incidir en la formulación definitiva de los recursos públicos que serán destinados bajo el rubro de presupuesto participativo en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

Si bien desde estos consejos emanan proyectos que pueden ser sujetos de aprobación durante la jornada de priorización ciudadana y que en su conformación permite una mayor visibilización de actores y líderes comunitarios de sectores sociales, es la Secretaría de Participación Ciudadana quien se encarga de la movilización ciudadana cuyos efectos, que son analizados más adelante, han sido delimitar estas instancias al ámbito consultivo y de corte representativo.

Esto último debido, finalmente, a que se desaparece la figura de las Asambleas Barriales y Veredales que era el medio de propuesta territorial más cercano a la población y que designaba representantes ante los CCCP. Ahora, son estos últimos que representan la instancia más cercana a la población, pero segmentados en grupos y sectores sociales o poblacionales.

La motivación y, a su vez, querrela sobre lo estipulado por el Acuerdo Municipal 028 de 2017 fue la indexación y vinculación de proyectos de la ciudadanía en torno a los objetivos que son propuestos el Plan de Desarrollo Local, cuya instancia rectora es el alcalde, que impactan en la acción de las JAL y los CCCP como entes de posible convalidación de ideas gubernamentales de proyectos mediante diálogos sociales, pero que, de manera técnica, son formulados por la administración.

Con ello, la ciudadanía restringe la presentación de proyectos ajustados a lo que marque el Plan de Desarrollo Local y en los encuentros de diálogos

sociales, convocados por la Secretaría de Participación Ciudadana; su votación posterior se realiza en jornadas de priorización presupuestaria, ya no en asambleas, de manera presencial o virtual, a fin de garantizar la formalidad procesal en la fase decisional.

El conjunto de las disposiciones del diseño institucional del presupuesto participativo, bajo el amparo del Acuerdo Municipal 028 de 2017, se desarrollan en 4 fases generales con un ámbito de preponderancia de acción de parte de la administración pública municipal:

- a) La planeación participativa, donde se constituye como un proceso técnico y político de construcción de acuerdos entre actores del territorio y el Estado en el desarrollo local. De ahí, se desprende la incorporación de necesidades y demandas sujetas al Plan de Desarrollo Local y su programa de ejecución³⁰⁶.
- b) La priorización participativa es la fase donde la ciudadanía selecciona los proyectos que son sujetos de financiarse, tras ser previamente validados de manera técnica, con los recursos provenientes del presupuesto participativo.
- c) La ejecución significa la materialización efectiva de las decisiones tomadas por la ciudadana por parte de la administración municipal, acompañada de procesos de control social.
- d) El seguimiento y evaluación, finalmente, hace referencia a los procesos de control, monitoreo y seguimiento a la ejecución de proyectos como medios de transparencia y rendición de cuentas.

³⁰⁶ La distinción entre ambos es que en el Plan de Desarrollo Local se deben contemplar las demandas y necesidades colectivas prorrateadas en un periodo de doce años. El programa de ejecución del PDL, por su parte, recoge las demandas más sentidas que requieren atenderse en los 4 años próximos, es decir, en lo que le corresponde a una administración política impulsar.

3.4.3.- Confluencias y diferencias sobre los procesos de rediseño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín

Las instituciones políticas, mecanismos y políticas públicas, como fue posible observar, están sujetas a la dinámica social, política y cultural cambiante que obliga a las primeras a un proceso de adaptación y reajuste. El presupuesto participativo ha sido muestra de ello, derivado de los resultados obtenidos en la búsqueda de sus objetivos y de la actitud como acción de las instancias gubernamentales, político-partidarias y de la sociedad en su conjunto.

Tanto en el proceso de reconfiguración institucional impulsado en la Ciudad de México (2015-2019), como en la Ciudad de Medellín (2016-2017), se señalan rutas de carácter legislativo y de debate social que confluyeron en la construcción de los actuales diseños del presupuesto participativo que están sujetos a un proceso de reconocimiento, aceptación y consolidación entre los actores participantes.

El análisis de la estructura institucional del presupuesto participativo previamente señalado sigue siendo objeto, al momento de la presente indagatoria, de críticas políticas y sociales. Además, las propias circunstancias coyunturales, como fue la emergencia sanitaria por COVID-19, alentó a la suspensión de varios procesos decisionales o su reformulación sobre las formas de participación ciudadana.

El siguiente cuadro comparativo muestra los procesos y características de rediseño institucional del presupuesto participativo en ambos casos de estudio, señalándose 16 variables analíticas. Estas comprenden los objetivos de dichos cambios, características generales procesales, roles de actores participantes, concepción del presupuesto participativo y los déficits estructurales presentes.

Cuadro 17: Aspectos comparativos del rediseño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín

<i>Tópico analítico</i>	<i>Ciudad de México</i>	<i>Ciudad de Medellín</i>
Periodo de reajuste y rediseño	2015-2019	2016-2017
Instrumentos generados	Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México	Acuerdo Municipal 028 de 2017 y su reglamento, bajo el decreto 0697 del mismo año
Razones generales de reajuste	Adecuación al nuevo marco constitucional y atender déficits sobre baja participación	Atención a déficits en torno a la baja participación y desvinculación de la planeación
¿Contempla principios de P.C.?	Sí	Sí
Definición del P.P.	Instrumento que permite a la ciudadanía ejercer el derecho sobre la aplicación de recursos que otorga el Gobierno de la Ciudad, para optimizar su entorno	Utiliza la definición de la Ley Nacional no. 1757 de 2015, como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado – Sociedad Civil
Porcentaje destino al P.P.	4%	No inferior al 5%
¿Establece rubros de participación?	Sí	No establecidos
Tipo de decisión	No vinculante	Vinculante
Concepción de P.C.	Consultiva	Consultiva
Institución que organiza el proceso	I.E.C.M.	Alcaldía de Medellín
Articulación con la planeación	Aplicación de recursos con base en Ley de Planeación	Articulado con objetivos, metas e implementación de la P.M. y la PDL
Rol de Alcaldes	Participa en la realización de dictámenes de viabilidad, en la consulta, remisión de anteproyecto presupuestal e informes de avances de proyectos	Siendo eje rector de la planeación, establece la metodología para definir la orientación del presupuesto participativo y promueve estrategias en programación presupuestal
Rol de administración y equipos técnicos	A través de un comité técnico, realiza estudios de viabilidad y factibilidad	Asesoría, acompañamiento técnico y garantía del derecho a la participación a lo largo de las fases del P.P.
Rol de la ciudadanía	Presenta, vota, ejecuta y da seguimiento a proyectos	Presenta, prioriza y realiza control social a proyectos.
Déficits estructurales	Control de comité técnico, bajos incentivos para participar, rol de partidos políticos y cultura política predominante	Mayor control del alcalde, rol de corporaciones y grupos delincuenciales, bajos incentivos para participar y cultura política predominante

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, el proceso de cambio y reajuste institucional generó nuevos diseños institucionales de manera diferenciada, en cuanto a sus instrumentos jurídicos. En la Ciudad de México se establece un periodo de 4 años, emanados de una nueva carta magna y la subsecuente adecuación en ley secundaria regulatoria donde el presupuesto participativo se encuentra presente y definido en ambos casos.

La Ciudad de Medellín, en contraposición, fue un proceso más corto de un año y medio donde el eje rector de impulso fue el alcalde en turno. Las modificaciones se centraron en acuerdos de carácter municipal y reglamentaciones específicas, ajustadas a lo que mandata desde el nivel nacional y no de carácter departamental con la Ley no. 1757 de 2015.

Si bien ambos casos difieren parcialmente en las causales de la modificación sobre el presupuesto participativo, coinciden en lo que Goodin ha señalado como rutas de cambio institucional. El accidente y casualidad, la evolución e intencionalidad por el rediseño se conjuntan y confluyen a lo largo del periodo previo a dichos cambios, expresados en objetivos y planteamientos de los promotores de los actuales diseños institucionales.

Para el caso de la Ciudad de México, de la propuesta emanada de la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso de la Ciudad de México a lo largo de sus sesiones y de la discusión en el pleno, se resalta:

- a) *Por accidente y casualidad (factores no previstos)*: los bajos incentivos para que la ciudadanía se involucre y el control político-partidario del mecanismo mediante los órganos de representación comunitaria.
- b) *Por evolución*: el presupuesto participativo ha sido el mecanismo de mayor uso en la capital mexicana desde 2011 hasta entonces, en conjunto

con la acción de los órganos de representación comunitaria (Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos).

- c) *Por intensión*: Su ajuste al nuevo marco constitucional local y, en aras de garantizar el derecho a la participación, dar mayor espacio a la ciudadanía en fases del presupuesto participativo y, subyacentemente, en la esfera pública.

En el caso de la Ciudad de Medellín, tras la asunción de Federico Gutiérrez, los planteamientos expresados en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 y en la iniciativa original del Acuerdo 055 de 2016, posteriormente conocido como Acuerdo 028 de 2017, fueron:

- a) *Por accidente y casualidad (factores no previstos)*: los bajos incentivos para que la ciudadanía participe en procesos de organización social, efectividad de espacios de participación informales, baja participación de sectores sociales (mujeres y jóvenes), así como la desvinculación práctica entre planeación y presupuesto participativo.
- b) *Por evolución*: desde 2004 y con su institucionalización formal en 2007, el presupuesto participativo ha estado íntimamente ligado a los procesos de planeación local y municipal, por lo que ha sido el medio más utilizado de participación ciudadana.
- c) *Por intensión*: la administración del alcalde Gutiérrez impulsa dichos cambios con el objetivo de acrecentar la confianza en la relación sociedad-Estado y mejor la gestión pública de los recursos financieros.

En lo general, es posible señalar que la práctica y vacíos legales del presupuesto participativo generaron diversos vicios procedimentales que vulneraron sus objetivos primarios. El objetivo de las reformas fue darle continuidad bajo una perspectiva de mayor participación decisional de grupos

poblaciones y/o de la ciudadanía, en lo general, y motivar al uso de las herramientas participativas institucionales para mejorar la interacción entre gobierno y sociedad.

Estos planteamientos se guiaron, en primera instancia, de los principios que debían regir el actuar de las partes que están facultadas a incidir en el presupuesto participativo. Ambos casos de estudio contemplan nuevos valores o principios, parcialmente coincidentes, para dar plena garantía al derecho humano de la participación.

En la Ciudad de México, se impulsaron los principios de accesibilidad, corresponsabilidad, equidad, interculturalidad, inclusión, legalidad, libertad, no discriminación, respeto, solidaridad, tolerancia, deliberación democrática, transparencia y rendición de cuentas; con ello, desaparecen principios genéricos y no definidos en la entonces LPCDF.

Aunado a ello, estos se rigen bajo cuatro ejes rectores novedosos: formación y capacitación para la ciudadanía plena, cultura de transparencia y rendición de cuentas, protección y respeto de derechos humanos y la igualdad sustantiva. Como tal, estos principios no retomados textualmente de la LPCDF se convirtieron en ejes rectores en la LPCCDMX.

En contraposición al caso capitalino mexicano, el caso de la capital antioqueña no modificó en su regulación general los 16 principios que emanan del Acuerdo 043 de 2007. No obstante, el reglamento añade los principios de garantía del derecho a la participación, participación universal, transparencia del proceso, flexibilidad, objetividad, enfoque diferencial, enfoque territorial, legalidad y corresponsabilidad donde únicamente estos son definidos; los

emanados del Acuerdo 028 de 2017 siguen sin una conceptualización plenamente establecida.

Ello complementa a lo que se puede comprender como presupuesto participativo y sus características generales, debido a la congruencia normativa y procedimental que pretende impulsarse entre principios, objetivos y aspectos programáticos. Lo anterior supone, entonces, la confluencia de la actitud y acciones de actores participantes y la ética pública de su conducción en el espacio comunitario, en un segundo momento.

La Ciudad de México conceptualiza al presupuesto participativo como instrumento de la democracia participativa que permite a la ciudadanía ejercer el derecho sobre la aplicación de recursos públicos en el mejoramiento de su entorno, limitada al 4% de los recursos anuales totales de las demarcaciones y bajo los parámetros de rubros de participación contemplados en la ley.

La Ciudad de Medellín, por otro lado, no establece una definición propia y utiliza aquella de la Ley No. 1757 de 2015 donde, a diferencia de la capital mexicana, establece adjetivos sobre el cómo debe de utilizarse bajo un objetivo más general y amplio: mejorar las relaciones entre el Estado Colombiano y su sociedad.

De igual forma, si bien esta limitado a un porcentaje que, legalmente, no puede ser inferior al 5% de los recursos de la ciudad, no establece un marco de rubros de participación que delimite la acción ciudadana. He aquí el punto neurálgico de la flexibilidad como principio incidente a la garantía de la participación, no obstante en contraposición con las disposiciones del Acuerdo 028 de 2017 donde el alcalde en turno es el eje máximo orientador.

En otro orden de ideas, sigue preservándose los mismos entes de organización de la consulta ciudadana que provienen desde las primeras legislaciones sobre el presupuesto participativo. No obstante, el cambio de mayor relevancia tiene que ver con el tipo de participación ciudadana y, subyacentemente, el grado de vinculatoriedad.

Si tomamos en consideración el modelo de escaleras de participación ciudadana, expresado en el capítulo primero, se ha delimitado la acción de la ciudadanía al ámbito de carácter consultivo y no vinculante. Este únicamente implica preguntarle a la sociedad sobre las problemáticas y necesidades colectivas más imperantes como un medio de orientación a la acción gubernamental, sin un mayor grado de involucramiento en la defensa y gestión de estas.

En la Ciudad de México se mantiene dicha perspectiva por dos razones sustantivas: la definición de problemáticas en Asambleas Ciudadanas como guía no vinculante a la construcción de proyectos comunitarios y los posibles cambios, de orden presupuestal, que esté en manos de las Alcaldías y el Congreso local sin una garantía explícita; a pesar de ello, se considera como avance el hecho de que la ciudadanía incida en la ejecución y vigilancia de proyectos.

En la Ciudad de Medellín, por otro lado, puede configurarse como un retroceso hacia el modelo consultivo vinculatorio, con el Acuerdo 028 de 2017 y su reglamento, debido a las facultades que se le otorgan al alcalde en turno para ser el eje máximo de la planeación y definir la estrategia metodológica del presupuesto participativo donde incluye la orientación de donde debe ir destinado el 5% mínimo de recursos públicos del Plan Operativo Anual de Inversiones, cuya decisión es obligatoria para los Concejos Comunales y Corregimentales.

Mientras tanto, en cuanto a los procesos de articulación con el modelo de planeación, éstas divergen en cuanto a la concepción del presupuesto participativo como medio subyacente a la planeación democrática de las ciudades en cuestión. Ello sugiere si este mecanismo es un medio de atención ciudadana contingente o como parte de los instrumentos que permitan la consecución de objetivos y metas de desarrollo en corto, mediano y largo plazo.

En dicho tenor, la Ciudad de México contempla el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de planeación señalando, en el artículo 118 de la LPCCDMX, que la aplicación de los recursos públicos debe alinearse a la Ley de Planeación local, así como los instrumentos que determinen en la materia el gobierno central y las demarcaciones políticas sin una mención explícita del presupuesto participativo en la norma rectora.

En cambio, en la Ciudad de Medellín, sigue la lógica impulsada por el Acuerdo 043 de 2007 al establecer un sistema de planeación, cuyo producto final es el Plan de Desarrollo Local (con duración de 12 años) y el Plan de Ejecución del PDL (con duración de 4 años) donde, subyacentemente, está un subsistema de participación ciudadana y de presupuesto participativo donde la figura del alcalde y su administración son preponderantes en dicha estructura.

De lo anterior se desprende la importancia de los roles generales que juegan los diferentes actores que inciden en la evolución del presupuesto participativo en ambos casos de estudio. Desde la propia estructuración del diseño institucional, se enmarca el alcance y los límites con que la ciudadanía e instituciones gubernamentales pueden incidir o ejercer control en las distintas fases procesales.

El caso de la Ciudad de México muestra un avance hacia el rol que ejerce la ciudadanía al incorporar los comités de ejecución y evaluación que son emanados de la decisión de la Asamblea Ciudadana, con el asesoramiento de la Secretaría de la Contraloría. No obstante, en la fase de dictaminación de proyectos y conformación de los proyectos de presupuesto no cuenta con presencia que les permita ejercer esquemas deliberativos de gestión y defensa de proyectos colectivos, concentrándose ello en funciones consignadas a las alcaldías y sus equipos técnicos.

En la capital antioqueña la tendencia es la predominancia del alcalde no solo por ser el máximo eje de orientación de la planeación, sino que este establece las estrategias y metodologías del presupuesto participativo. Su equipo técnico, además de realizar una evaluación técnica de las problemáticas sociales, tiene en su haber la asesoría y capacitación pedagógica ciudadana.

Finalmente, es menester señalar los aún déficits estructurales que los diseños institucionales, actual e históricamente, no han resuelto de manera unívoca y que, incluso, tienden a acrecentarse entre la lógica instrumental y procesal del presupuesto participativo: los bajos incentivos para que la ciudadanía se involucre, expresados en la metodología, como son el porcentaje de recursos establecidos, el asesoramiento para el desarrollo técnico de los procesos participativos y el reconocimiento social a sus esfuerzos en comunidad.

De igual forma y de manera más palpable, es en la puesta en práctica del presupuesto participativo donde no se han establecido esquemas para aumentar el interés ciudadano en participar derivado a las prácticas clientelares o de cooptación por liderazgos partidarios y comunitarios, incluyendo los fenómenos comunes a la dinámica productiva-económica de las ciudades y de la propia inseguridad con la presencia de grupos delincuenciales.

3.5.- Conclusiones

El presupuesto participativo, al igual que cualquier mecanismo institucionalizado de participación ciudadana, cuenta con un diseño institucional que expresa objetivos, principios y procedimientos que determinan la acción de los actores intervinientes y la metodología con la que se pretende materializar el derecho de participación de la ciudadanía.

Es menester recordar que los diseños institucionales tienen efectos sobre el desempeño de los actores y las dinámicas de los procesos políticos y sociales que producen determinados resultados. No obstante y de igual forma, la actitud de la ciudadanía, partidos políticos, agrupaciones sociales e instancias gubernamentales determinan la factibilidad, viabilidad y éxito del diseño procesal en cuestión.

En los casos de estudio analizados se comprende un proceso de construcción política e histórica orientada al impulso de la participación ciudadana como medio subyacente a la transición democrática local, al mejoramiento de las condiciones sociales de subsistencia y generar sociedades con mayor cohesión social para la estabilidad y convivencia pacífica entre todos sus habitantes.

Tanto la Ciudad de México en 2010, como en la Ciudad de Medellín en 2007, institucionalizaron la práctica del presupuesto participativo con divergencias de carácter legal y metodológico bajo principios y objetivos parcialmente iguales. En el debate analizado, no se señalan puntos en contra de la participación ciudadana en los asuntos públicos y, como tal, este se centró en la forma de operación del mecanismo en atención a las demandas ciudadanas y las facultades que tendrían las autoridades gubernamentales.

De igual forma, como se ha mencionado, a lo largo de la existencia de los primeros diseños institucionales de los casos de estudio se observan elementos de carácter accidental, evolutivo e intencional que marcaron la ruta de la discusión política y social rumbo a su rediseño y adecuación al contexto político, social y cultural existente en las localidades.

De ahí que la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín hayan coincidido en las causales de dichos cambios, tendientes a la baja participación en el mecanismo, la cooptación gremial y clientelismo político en las decisiones ciudadanas, la desvinculación de los procesos con sus objetivos y principios y la existencia de medios más efectivos de incidencia ciudadana en comunidad.

Esto impulsó a cambios de diseño institucional entre 2015 y 2019 en la Ciudad de México y entre 2016 y 2017 en la Ciudad de Medellín, donde se observaron avances y retrocesos en cuanto a la manera en que la ciudadana expresa, decide, ejecuta y monitorea sus demandas convertidas en proyectos comunitarios y, por otro lado, la injerencia de las administraciones gubernamentales en el proceso presupuestal decisonal.

En dicho tenor, se observó la confluencia en el tipo de participación ciudadana concebida bajo los nuevos diseños institucionales, los déficits estructurales por atender y los aspectos instrumentales que dan todavía, en varias fases procesales, una preponderancia decisonal de la administración pública gubernamental.

En lo general, la prueba sustantiva de los diseños institucionales en los casos de estudio reside en su aplicación y resultados generados que explican, con mayor ahínco, los activos y pasivos de la participación ciudadana en el espacio público y cuyo estudio se concentra en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4: EL DESEMPEÑO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: RESULTADOS E INFERENCIAS COMPARADAS ENTRE LAS CIUDADES DE MÉXICO, MÉXICO Y MEDELLÍN, COLOMBIA

4.1.- Introducción

Los procesos que dieron origen, evolución y cambio institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y Medellín, Colombia han correspondido, por un lado, a las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales contextuales y, por otro, a las experiencias prácticas y resultados generados en torno al mecanismo.

Los resultados obtenidos en cada una de las consultas realizadas han tenido diversas explicaciones tendientes a la revisión de las acciones y la actitud de las instituciones gubernamentales y de la ciudadanía, el marco legal-procesal, así como las condiciones estructurales de las colonias y comunidades en las divisiones territoriales de las ciudades casos de estudio.

Lo anterior implica que es menester la realización de un análisis multicausal que permita explicar la consonancia entre los objetivos y propósitos del presupuesto participativo y los resultados emanados de su aplicación. Ello supone considerar que detrás de los datos cuantitativos, existen datos y consideraciones cualitativas que inciden en el grado de interés de la ciudadanía.

Por lo tanto, el objetivo del presente capítulo es examinar el desempeño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y Medellín, Colombia durante los periodos de su desarrollo aplicativo, a efecto de que este sea el nexo analítico con el último capítulo de la presente indagatoria

sobre el análisis de los factores multicausales cualitativos. Este busca responder a la siguiente pregunta guía de investigación: *¿Cuál ha sido el desempeño institucional cuantitativo del presupuesto participativo en la Ciudad de México y en la Ciudad de Medellín a lo largo de su aplicación legal y programática?*

El presente capítulo se divide en cuatro apartados. El primero de ellos consiste en el análisis de resultados obtenidos en la Ciudad de México en el periodo 2011-2022. En dicho caso, se observará la operación de los dos diseños institucionales históricos, reconociendo en dicho caso las similitudes, diferencias y características particulares como medios explicativos.

Mientras tanto, en el segundo apartado se estudia el desempeño obtenido en la Ciudad de Medellín en el periodo 2007-2022, donde, igualmente, se contempla la operación de sus dos diseños institucionales que han existido a lo largo del tiempo. En este sentido, se retoman las consideraciones analíticas expuestas para el apartado de la capital mexicana.

Por otro lado, en el tercer apartado, se establecen las consideraciones comparativas generales sobre el desempeño institucional gubernamental y su influencia en la participación ciudadanía en el presupuesto participativo que orienta, desde un punto de vista cuantitativo, su desenvolvimiento programático así como en los resultados obtenidos.

Finalmente, en el cuarto apartado, se establecen las conclusiones del capítulo donde se señalan las consideraciones analíticas en torno a los resultados obtenidos y las áreas de oportunidad para las administraciones locales y la ciudadanía que explican y fungen, parcialmente, el análisis cualitativo multicausal del siguiente capítulo.

4.2.- Resultados de los diseños institucionales históricos del presupuesto participativo en la Ciudad de México: insumos para la reconfiguración institucional.

Tras la revisión en torno de las características de los diseños institucionales del presupuesto participativo expresado en el capítulo anterior, se desprende su análisis primigenio sobre estos en torno a su desempeño institucional, considerándose como insumo para la revisión posterior desde el punto de vista cualitativo.

Esto implica que la revisión de resultados para la Ciudad de México comprenda el periodo entre 2011 y 2022. La expresión diacrónica temporal con el caso de Medellín encuentra justificación bajo el objetivo propuesto para la presente investigación, donde se concibe la consecución de los objetivos del presupuesto participativo como una serie de procesos continuos bajo la interacción entre actores participantes.

En dicho tenor, la estructura del apartado permite observar subyacentemente el desempeño institucional en las fases de decisión comunitaria y su posterior vigilancia sobre los compromisos generados en el presupuesto participativo. Ello, como se ha señalado, son fuente de criterios utilizados al momento de las reingenierías procesales.

Por lo tanto, la estructura del apartado se enfoca en la generación de once subapartados donde refieren a un análisis particular de los resultados del caso de la capital mexicana donde se aborda, subyacentemente, la comparación de la evolución de los criterios así como las circunstancias y hechos generados que explican, parcialmente, los resultados del presupuesto participativo en el periodo señalado.

4.2.1.- La participación global en el presupuesto participativo

Es menester recordar que el presupuesto participativo surge, como un mecanismo jurídicamente reconocido y aplicable a las dieciséis demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el mes de mayo de 2010. La aplicación de este estuvo bajo el amparo de la entonces Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) hasta su derogación en 2019 con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX).

Es decir, se contempla el análisis de doce consultas para los ejercicios fiscales entre 2011 y 2022, cuya realización procesal se da durante el año previo a la ejecución del gasto correspondiente a través del método del presupuesto participativo. En dicho estudio se abarca desde los resultados generales a los particulares por cada demarcación territorial en las fases constituyentes del mecanismo.

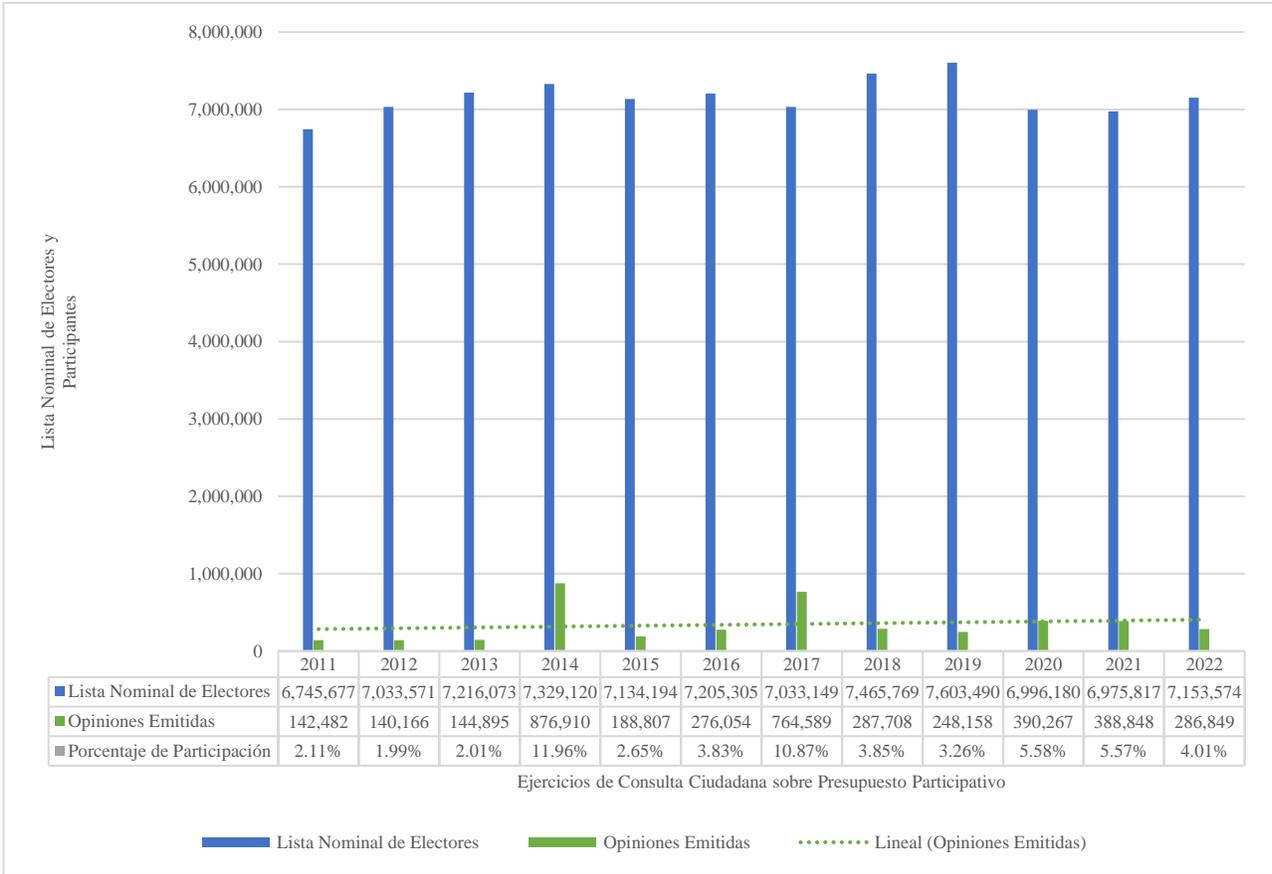
Los resultados obtenidos provienen de tres fuentes de consulta de carácter cuantitativo y cualitativo: las memorias y estadísticas de los procesos de participación ciudadana realizados por el órgano electoral local, los datos y estudios de la Secretaría de Administración y Finanzas como de la Contraloría General de la Ciudad de México y, finalmente, las solicitudes de acceso a la información mediante la plataforma del Sistema de Solicitudes de Información de la Ciudad de México (INFOMEX-DF).

Cabe reiterar que los datos que a continuación se expresan no solo sirvieron de motivación para el establecimiento de las bases jurídicas de la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017, sino de la posterior adaptación del modelo de participación ciudadana general y del presupuesto participativo en 2019 bajo la LPCCDMX.

La participación global refleja el desenvolvimiento de la participación ciudadana en toda la ciudad a lo largo de las consultas de presupuesto participativo. Se concentra en los niveles porcentuales y cantidad de sufragios cotejados con la lista nominal de electores, es decir, se reconoce el nivel de votación en la instancia definitiva decisional del mecanismo.

Su evolución se refleja en el gráfico 8 y que, cabe señalar, es el que dentro de la discusión política, pública y académica es el más conocido y que sirve de referencia inicial para observar el estado del mecanismo.

*Gráfico 7: participación ciudadana general en el presupuesto participativo de la Ciudad de México (2011-2022) **



***Nota aclaratoria:** Entre paréntesis se señalan los años de ejercicio fiscal a consulta.

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo de los años estudiados, emitidos por el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Como se observa en el gráfico anterior, la participación promedio general de la ciudadanía ha sido del 4.80%, en cuyos ejercicios para el año fiscal de 2014 y 2017 se observa un alza en el número de participantes por la confluencia procesal con la elección de los entonces Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, órganos de representación social y comunitaria reconocidos en ese momento.

Cabe mencionar, además, que la participación ciudadana está circunscrita a la lista nominal de electores. En ella se refleja a las personas que no solo se inscribieron en el padrón electoral, sino que cuentan con identificación oficial para el ejercicio del voto; ello implica que únicamente las personas con la mayoría de edad legal podían emitir su opinión.

Este listado muestra una tendencia en su evolución hacia el alza debido, fundamentalmente, a la incorporación de personas jóvenes que se inscriben en el padrón y listado nominal electoral. No obstante, en los ejercicios de participación ciudadana de presupuesto participativo de 2015, 2017, 2020 y 2021 se muestran ligeras reducciones en comparación con los años previos.

Si bien este dato, como se ha mencionado, es el más reconocido para aseverar que el presupuesto participativo no ha sido el mecanismo que genere mayores incentivos a la ciudadanía para involucrarse en las decisiones públicas, no profundiza en las dinámicas políticas y sociales al interior de las demarcaciones territoriales.

Es decir, una dimensión cercana al éxito o fracaso del presupuesto participativo se enfoca a su desenvolvimiento en cada una de las entonces dieciséis delegaciones políticas que componen a la Ciudad de México. Este criterio comprende el estudio de la participación disgregada territorial.

4.2.2.- Participación disgregada territorial en el presupuesto participativo

Este criterio permite observar el comportamiento de la participación ciudadana en las dieciséis demarcaciones territoriales que componen a la Ciudad de México que, a su vez, complementan al anterior criterio sobre la participación global en el presupuesto participativo. En este, se coteja el número de participantes y su porcentaje respectivo en la jornada de emisión de la opinión.

Este, como se ha mencionado, permite generar un primer acercamiento de carácter microespacial sobre aquellas demarcaciones territoriales que cuentan con mayores y menores incentivos para la participación ciudadana en el presupuesto participativo. En primera instancia, no considera si esta es de carácter autónomo o se ejerce mediante mecanismos clientelares que son objeto de otros criterios.

En el siguiente cuadro se observan el número de opiniones emitidas y el porcentaje de participación con respecto a la lista nominal de electores de cada demarcación territorial entre los procesos fiscales de 2011 y 2022. Cabe puntualizar que en el mismo se señalan las demarcaciones que obtuvieron el número de opiniones y porcentajes más altos y bajos en cada proceso deliberativo.

En primer lugar, cabe señalar que el proceso rumbo al año 2012 representó el caso donde hubo una menor cantidad de opiniones y porcentaje de participación de todas las consultas analizadas mientras que el año de 2014, coincidente con la elección de los órganos de representación comunitaria, obtuvo la mayor cantidad de emisión de opiniones y porcentaje de participación ciudadana en el presupuesto participativo.

Cuadro 18: Evolución de la participación ciudadana de las demarcaciones territoriales en el presupuesto participativo de la Ciudad de México (2011-2022)

Demarcación Territorial	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Álvaro Obregón	18,265	3.48	15,279	2.77	14,038	2.47	70,888	12.27	16,189	2.88	20,497	3.58	77,080	13.82	32,330	5.45	28,088	4.64	37,741	6.35	36,623	6.38	24,919	4.07
Azcapotzalco	6,829	1.94	7,756	2.12	7,008	1.89	39,020	10.38	7,858	2.2	8,932	2.47	33,774	9.78	8,747	2.36	11,640	3.08	24,310	6.53	24,306	6.53	13,376	3.57
Benito Juárez	3,233	1.02	2,922	0.89	3,755	1.11	15,761	4.57	3,065	0.91	3,249	0.95	14,789	4.39	3,761	1.05	5,610	1.53	9,504	2.61	9,509	2.61	7,773	2.09
Coyoacán	10,992	2.15	9,196	1.72	11,811	2.16	61,780	11.14	14,381	2.68	25,442	4.68	62,919	11.93	33,355	6.02	24,677	4.38	29,751	5.44	29,742	5.44	30,293	5.41
Cuajimalpa de Morelos	2,793	2.17	2,665	1.97	2,471	1.76	17,233	11.95	2,721	1.89	3,229	2.20	19,277	13.23	7,664	4.92	8,421	5.25	14,489	12.8	14,491	12.8	6,870	5.77
Cuauhtémoc	6,691	1.55	8,309	1.85	3,747	0.82	41,141	8.80	9,094	2.02	6,045	1.33	42,466	9.62	6,218	1.33	9,908	2.08	14,332	3.02	14,317	3.01	17,919	3.72
Gustavo A. Madero	18,520	1.94	18,737	1.89	18,811	1.85	116,508	11.36	28,165	2.85	48,597	4.85	108,773	11.26	42,046	4.10	45,128	4.33	58,904	5.78	58,771	5.76	31,349	3.03
Iztacalco	5,165	1.61	5,151	1.55	9,747	2.86	58,549	16.94	9,645	2.86	25,409	7.49	41,122	12.43	33,276	9.51	14,461	4.07	21,209	6.07	21,201	6.06	19,770	5.58

Cuadro 24: continuación

Demarcación Territorial	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Iztapalapa	25,818	1.99	22,584	1.67	29,642	2.14	214,286	15.20	30,300	2.2	75,015	5.46	173,331	12.77	54,914	3.82	26,181	1.79	61,689	4.26	61,619	4.26	55,762	3.76
Magdalena Contreras	4,338	2.51	5,927	3.28	3,050	1.65	28,995	15.38	6,334	3.48	3,718	2.00	26,423	14.79	4,835	2.52	4,900	2.50	14,478	9.37	14,473	9.37	5,033	3.11
Miguel Hidalgo	4,218	1.49	4,309	1.45	4,490	1.46	40,006	12.78	4,530	1.49	4,840	1.57	29,954	10.12	7,227	2.31	9,141	2.86	22,355	7.09	22,290	7.07	9,608	3.00
Milpa Alta	2,772	3.30	4,762	5.43	4,079	4.48	11,704	12.59	3,424	3.67	3,487	3.67	8,881	9.34	2,436	2.39	4,165	3.98	1,439	7.91	1,439	7.91	410	2.13
Tláhuac	5,547	2.31	3,897	1.56	4,282	1.66	23,790	9.30	7,663	2.89	8,658	3.35	16,325	6.34	4,699	1.71	4,267	1.52	9,089	4.16	9,100	4.16	9,878	4.36
Tlalpan	12,796	2.72	10,936	2.24	11,753	2.33	51,640	10.10	10,582	2.11	11,586	2.27	45,851	9.28	14,806	2.81	17,379	3.23	23,941	5.41	23,947	5.41	25,515	5.56
Venustiano Carranza	8,767	2.37	12,552	3.27	11,176	2.85	50,562	12.72	29,475	7.65	21,358	5.50	38,828	10.33	24,737	6.20	26,290	6.53	24,310	6.53	24,306	6.53	13,376	3.57
Xochimilco	5,738	1.99	5,184	1.72	5,035	1.62	35,047	10.79	5,381	1.72	5,992	1.82	24,796	7.58	6,657	1.92	7,902	2.25	15,416	8.93	15,426	8.94	7,390	4.12

Nota aclaratoria: Los colores representan lo siguiente

- Color verde: representan el número y porcentajes más altos obtenidos en la jornada de emisión de opinión de cada año.
- Color rojo: representan el número y porcentajes más bajos obtenidos en la jornada de emisión de opinión de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo de los años estudiados, emitidos por el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Históricamente, ha sido la alcaldía de Iztapalapa que cuenta con la mayor participación de la ciudadanía en once de los doce ejercicios que contempla el análisis del anterior cuadro del presupuesto participativo; en el 2019, último ejercicio bajo la LPCDF correspondió a la alcaldía Álvaro Obregón ocupar dicho estatus.

Mientras tanto, en cuanto a las alcaldías que muestran menor emisión de opiniones, han sido las alcaldías de Milpa Alta en ocho ocasiones y Cuajimalpa de Morelos en cuatro ejercicios. Esto se debe, en buena medida, a que ambas alcaldías son las que cuentan con una menor cantidad de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón y lista nominal de electores.

Si se toma en consideración los porcentajes de participación con respecto a las listas nominales de electores de cada demarcación territorial, son las alcaldías de Iztacalco como Cuajimalpa que en tres ocasiones, Milpa Alta y Venustiano Carranza en dos procesos y, finalmente, Magdalena Conteras como Álvaro Obregón en un ejercicio obtuvieron los mayores índices de participación, mientras que es la alcaldía Benito Juárez con diez procesos quien tiene los más bajos niveles porcentuales de participación, seguido de las alcaldías Cuauhtémoc y Tláhuac con un proceso respectivamente.

Ello supone que depende de las condiciones y características particulares de cada demarcación que otorgan a la ciudadanía una serie de incentivos o desincentivos para la participación que son analizados más adelante, como son la cantidad de recursos públicos a deliberar, el uso de las TIC's, el desempeño por grupos poblacionales, el desarrollo social, la participación de la sociedad civil, la propuesta y cumplimiento de proyectos.

4.2.3.- Participación por grupo poblacional

Este factor considera la participación e incidencia de la ciudadanía que representa a los grupos poblacionales que históricamente se han discriminado o vulnerados en el ejercicio de sus derechos políticos e, incluso, que son excluidos de otra clase de derechos de corte económico, social y cultural que representa una vulneración a sus derechos humanos.

En dicho tenor, se contemplan a las mujeres, jóvenes, personas indígenas que pertenecen a los pueblos originarios reconocidos en la Ciudad de México, a las personas que cuentan con alguna discapacidad, la ciudadanía perteneciente a la comunidad LGBTTTIQ+³⁰⁷ y los jóvenes que no cuentan con edad legal para ejercer la calidad de ciudadanía.

A lo largo de vigencia del presupuesto participativo a través de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), no se establecieron de manera explícita criterios normativos de acciones positivas³⁰⁸ que permitieran la vigencia y expresión plena de los derechos de participación ciudadana de los grupos antes mencionados.

No obstante, a través de los programas que ha realizado el órgano electoral se han generado acciones afirmativas o preferentes para atender a la participación de estos grupos poblacionales en la consulta ciudadana de presupuesto participativo con diferentes ejes de atención programática.

³⁰⁷ Las siglas de la comunidad LGBTTTIQ+ hacen referencia a las personas que, de manera emocional, afectiva y sexual, se identifican con el mismo o diferente género. Esta representa a las personas que se consideran lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales, intersexuales, queer, etc.

³⁰⁸ Se pueden concebir como "...una serie de medidas o planes vinculados de un modo u otro al derecho y destinados a eliminar la desigualdad o discriminación intergrupal..." y que, de igual forma, se les conoce en términos *contradictio in terminis* como discriminación "positiva". Véase más en: Barrere Unzueta, Ma. Ángeles, "Igualdad y "discriminación positiva": un esbozo de análisis teórico-conceptual", en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, Núm. 9, Universitat de Valencia, Valencia, 2003, pp. 1-27.

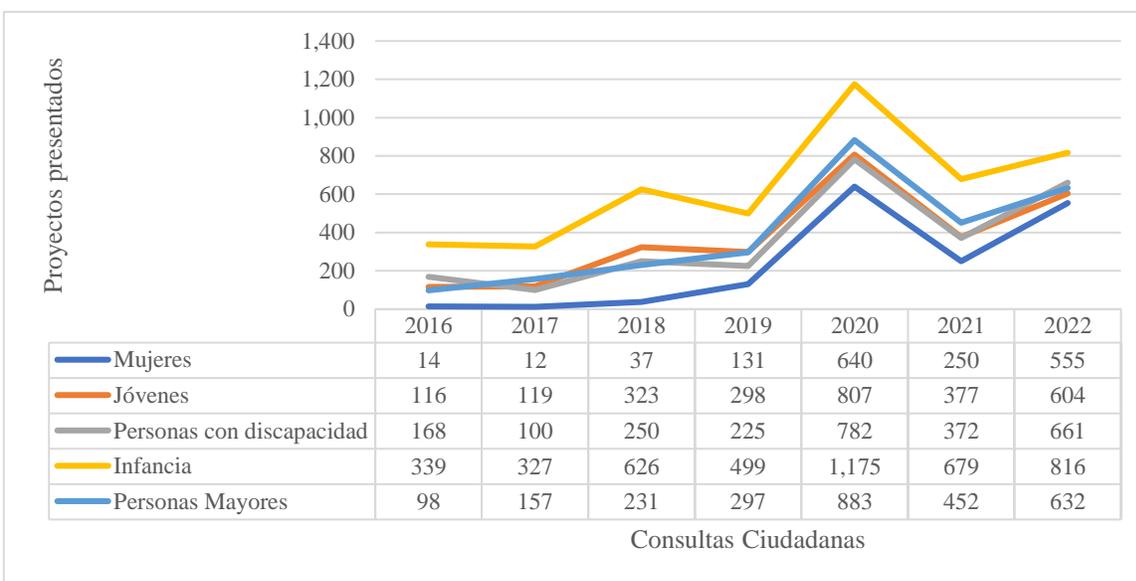
Cuadro 19: Acciones para la participación sectorial en los mecanismos de participación ciudadana (incluyendo el presupuesto participativo)

Año	Acciones afirmativas por sector poblacional
<i>Población LGBT+TIQ+</i>	
2012	Medidas preventivas para garantizar el voto de las personas transexuales
2018	IECM con tolerancia cero a manifestaciones de violencia política contra dicha población, aunado al establecimiento de guías y cuadernillos para informar, prevenir, orientar y proveer elementos sobre sus derechos político-electorales
2019	*Entrevistas a personalidades de la comunidad en el marco del Día Naranja. *Ensayos de Democracia <i>TTTrans</i> , para reconocer a la ciudadanía de las poblaciones trans.
2020	*La falta de concordancia entre la identidad de género de la persona con fotografía, nombre y sexo no es motivo para impedir emisión de opinión. *Conversatorios para combatir la homofobia, lesbofobia, bifobia, transfobia.
2021	Difusión de carteles sobre derechos de las personas trans.
2022	Redefiniciones sobre el Manual de Geografía, Organización y Capacitación, reconociendo la disidencia sexual existente
2022	Elaboración del tríptico para personas responsables de Mesas Receptoras de Opinión sobre la participación de las personas trans y del cartel “Garantizamos la participación trans en la Consulta del Presupuesto Participativo”
<i>Personas con discapacidad</i>	
2000-2016	Implementación de mascarilla Braille, el cancel modular electoral, el clip sujeta boletas, el sello “X”, el embudo en las urnas y etiqueta braille, urnas electrónicas con accesibilidad, la lupa tipo <i>Frasnel</i> para facilitar el marcado de boletas y el crayón triangular.
2017	Realización del Diagnóstico de Accesibilidad en el IECM, para modificar instalaciones y acceso a la información accesible e inclusiva.
2018	Cuadernillo de derechos político-electorales de las personas con discapacidad para promover su participación política.

2019	*Conversatorios sobre la inclusión y ejercicio de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. *Feria de inclusión comercial.
2020	*Campañas internacionales en el marco del día naranja. *Ensayos sobre la discapacidad y la democracia en la Ciudad de México. *Videocápsulas y conversatorios sobre los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y de liderazgos no convencionales.
<i>Comunidades originarias y población indígena</i>	
2018	Elaboración de versiones de la convocatoria en idiomas náhuatl, otomí, mazahua, zapoteco y mixteco.
2021	Convocatorias específicas a Autoridades Tradicionales representativas de los 48 pueblos originarios para el ejercicio del presupuesto participativo 2022
2021	Promoción audiovisual de la consulta en las lenguas náhuatl, énná (mazateco) y tu'nn nda'vi (mixteco)
<i>Mujeres</i>	
2022	Integración de materiales internos y externos que emite el IECM del uso incluyente, no sexista y no discriminatorio del lenguaje, transversalizar en los contenidos la perspectiva de género e implementar la observancia de los derechos humanos.
2022	Capacitación interna sobre derechos humanos, igualdad e inclusión de personas trabajadoras del IECM.
<i>Juventud y jóvenes en edad no legal de ejercicio de la calidad ciudadana</i>	
2019	Establecimiento del Reglamento del Instituto Electoral de la Ciudad de México en materia de Asambleas Ciudadanas,
2022	Elaboración de formatos y guías específicas para niñas, niños y adolescentes para su participación en el presupuesto participativo, bajo protocolos para juzgar la perspectiva de infancia y adolescencia

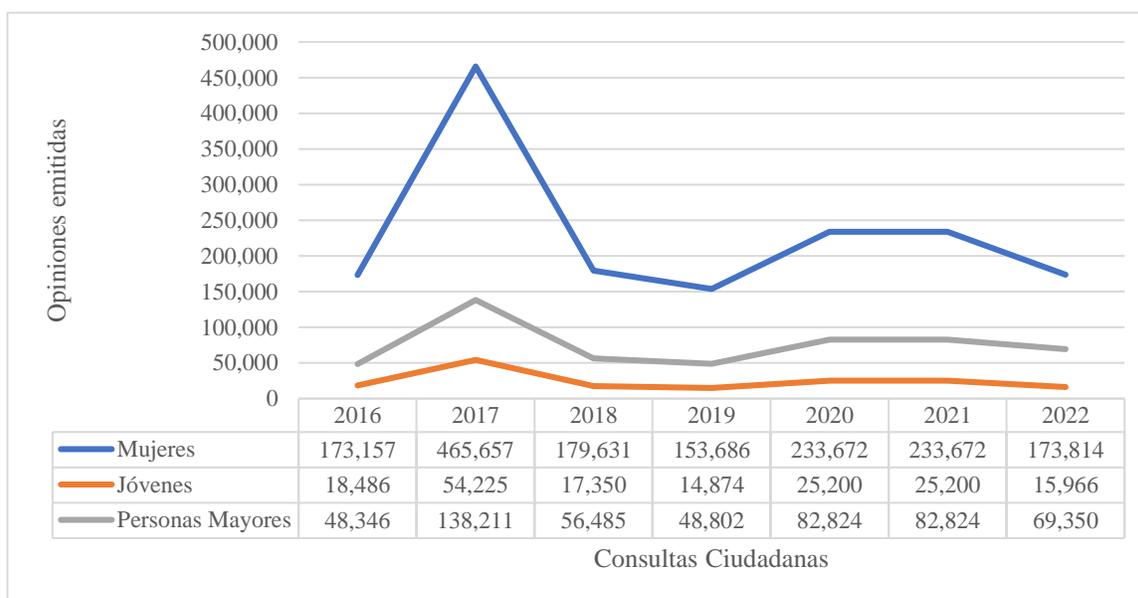
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1096/2022 del 14 de noviembre de 2022*, IECM, México, 2022.

Gráfico 8: Población específica beneficiada en la presentación de proyectos en el presupuesto participativo (2016-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1134/2022 del 30 de noviembre de 2022, IECM, México, 2022, pp. 2-5.

Gráfico 9: Participación en emisión de opinión por grupos sociales en el presupuesto participativo (2016-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1039/2022 del 31 de octubre de 2022, IECM, México, 2022, p. 10.

El conjunto de las acciones promovidas por el Instituto Electoral local gira en torno a dos procesos ligados entre sí: la promoción de los valores de la cultura política democrática en defensa de los derechos político-electorales de los grupos poblacionales antes mencionados y de que su ejercicio en el presupuesto participativo sea respetado y garantizado en el marco de la vigencia de sus derechos humanos.

A pesar de que estas acciones generales han reflejado un mayor interés en presentar iniciativas o proyectos, no señalan una mayor participación en la jornada de emisión de opinión como se observa en los anteriores gráficos. Ello supone que las acciones afirmativas establecidas por el órgano electoral que pueden otorgar visibilidad a los grupos social han sido limitadas debido a:

“...en lo que respecta a personas que registraron algún proyecto con alguna discapacidad, grupos de pueblos originarios, grupos de la comunidad LGBT+TQ+, se informa que no se cuenta con información al respecto, ya que no se preguntó durante el registro de proyectos (no se establece en el formato de registro) y, por ende, no se tiene el dato en los archivos correspondientes...”³⁰⁹.

Aunado a ello, no se cumple el supuesto parcial de que las personas que representan a un determinado grupo poblacional promoverán proyectos benéficos para estos. En el periodo 2016-2022³¹⁰, no se cumple dicho supuesto porque han sido los proyectos en torno a la infancia los más promovidos, mientras que aquellos que orientan su beneficio a las mujeres son los menos presentados.

³⁰⁹ *Ibid*, p. 11.

³¹⁰ Esto debido a que el formato de registro de proyectos de presupuesto participativo entre 2011 y 2015, aprobado por el Consejo General del IECM no contemplaba dichos datos. De igual forma, ocurre en torno a la votación por grupos poblacionales porque en dicho periodo no se utilizaban cuadernillos de lista nominal en mesas receptoras de la opinión.

4.2.4.- Votación por temática o rubro

Este dato permite observar la evolución de las preferencias ciudadanas en torno a los temas que, legalmente, versan sobre la consulta ciudadana de presupuesto participativo. Estas temáticas no han sido estáticas a lo largo del tiempo sino que, más bien, han sido objeto de diversas modificaciones legales a lo largo de la vigencia de la LPCDF.

Cabe reiterar que la falta de definición jurídica-procedimental sobre estos rubros de participación representó un déficit estructural y programático. El órgano electoral asumió dicha función al establecer definiciones sobre cada temática y expresados en los ejercicios de capacitación ciudadana como de asesoramiento para la elaboración de proyectos de la ciudadanía

En su inicio, el presupuesto participativo únicamente abarcó los rubros de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y la prevención del delito. Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2012 se divide la segunda para que sean dos rubros distintos; entre 2014 y 2015 subsisten aquellas en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales, mientras que para los ejercicios de 2016 y 2017 persiste el rubro de actividades socioculturales.

Los cambios emanados para el ejercicio de 2018 contemplaron 7 rubros generales: obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, actividades recreativas, deportivas y culturales. Finalmente, la LPCCDMX señala únicamente 6 donde se incorpora el mejoramiento de espacios públicos y se eliminan lo relativo al equipamiento y aquellas vertientes en torno a la prevención del delito; esto ha supuesto, en general, una redefinición metodológica constante y una escasa estabilidad de los rubros de participación.

Cuadro 20: Participación ciudadana en la emisión de la opinión por rubro en la Ciudad de México (2011-2022)

Rubro	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mejoramiento de espacios públicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57,714	49,104	49,359
Obras y servicios	36,190	32,752	39,307	108,775	65,991	65,528	169,600	93,105	104,767	125,937	97,289	116,057
Equipamiento e Infraestructura	34,523	-	-	-	-	-	-	-	-	129,183	132,138	109,504
Equipamiento	-	23,217	20,712	23,966	5,287	50,942	141,312	37,002	29,812	-	-	-
Infraestructura urbana	-	44,378	33,912	162,096	51,234	92,838	244,283	81,491	63,053	-	-	-
Prevención del delito	66,842	38,805	47,369	270,390	35,149	29,000	123,127	66,355	39,717	-	-	-
Actividades recreativas, deportivas y culturales	-	-	-	165,412	24,158	-	-	-	-	-	-	-
Actividades Socioculturales	-	-	-	-	-	8,743	1,182	-	-	-	-	-
Actividades recreativas	-	-	-	-	-	-	-	149	554	1,974	1,111	268
Actividades deportivas	-	-	-	-	-	11,426	839	106	24	3,777	409	23
Actividades culturales	-	-	-	-	-	10,194	10,473	3,341	997	5,679	1,934	466
Otros	-	-	-	-	-	1,565	2,350	1,399	4,434	5,030	20,406	1,610
No especificados	1,357	1,237	3,295	22,063	-	-	-	-	-	-	-	-
Restantes	-	-	300	4,524	1,202	-	-	-	-	-	-	-
Opiniones nulas	3,570	-	-	119,684	5,786	6,768	71,423	7,666	4,800	60,973	86,817	9,562
TOTAL	142,482	140,389	144,895	876,910	188,807	277,004	764,589	290,614	248,158	390,267	388,848	286,849

Fuente: Elaboración propia con base Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Comparativo de Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo*, IECM, México, 2021. Sitio electrónico de información gubernamental, consultado el 31 de octubre de 2022 y disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/entidad.php>

Ello, además, se refleja en aquellos votos que son catalogados bajo el término de *otros, no específicos y restantes*. Estos tres hacen, en lo general, referencia a aquellas votaciones a proyectos que no pudieron categorizarse en un rubro debido a que su denominación y descripción no fueron suficientes para su incorporación específica.

En cuanto a los resultados generales de la Ciudad de México, es posible observar que las preferencias mayoritarias de emisión de opinión generales de la ciudadanía han vertido sobre proyectos obras y servicios en cuatro ocasiones, mientras que prevención del delito e infraestructura urbana han sido en tres ocasiones por cada rubro. El rubro de equipamiento e infraestructura, incorporado en la LPCCDMX, ha sido el eje rector en dos ocasiones.

Mientras tanto, el rubro de actividades deportivas en cinco ejercicios y de equipamiento en cuatro casos, que se suman a un caso por los rubros de equipamiento e infraestructura, actividades socioculturales y actividades recreativas constituyen las temáticas menos favorecidas o de menor atracción para la ciudadanía en el mecanismo de presupuesto participativo.

Esto orienta a señalar que la ciudadanía utiliza el presupuesto participativo para la atención de los principales problemas en comunidad como son la inseguridad, la dotación de servicios públicos y la mejora de los espacios de tránsito peatonal como automovilístico que son tareas comunes que el gobierno central y de las alcaldías deben atender como lo marcan las leyes.

Además, la posible confluencia entre las demandas y preferencias ciudadanas con las obligaciones gubernamentales ha orientado a diversos señalamientos en torno a la existencia de esquemas de cooptación, control político y clientelismo de diversos grupos políticos-partidarios en las alcaldías.

Cuadro 21: Rubros de preferencia ciudadana por demarcación territorial en el presupuesto participativo en la Ciudad de México (2011-2022)

D.T.	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Álvaro Obregón	P.D.	I.U.	OyS	P.D.	P.D.	OyS	I.U.	OyS	OyS	Eel	Eel	Eel
Azcapotzalco	P.D.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	Eel
Benito Juárez	P.D.	P.D.	P.D.	P.D.	P.D.,	I.U.	I.U.	OyS	OyS	Eel	Eel	OyS
Coyoacán	P.D.	I.U.	I.U.	P.D.	P.D.	OyS	OyS	I.U.	I.U.	OyS	Eel	OyS
Cuajimalpa de Morelos	OyS	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	OyS	OyS	OyS	Eel	Eel
Cuauhtémoc	P.D.	P.D.	I.U.	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS
Gustavo A. Madero	P.D.	P.D.	OyS	P.D.	OyS	I.U.	I.U.	I.U.	OyS	Eel	Eel	Eel
Iztacalco	P.D.	P.D.	P.D.	P.D.	OyS	I.U.	I.U.	OyS	OyS	Eel	Eel	Eel
Iztapalapa	P.D.	Equip.	P.D.	P.D.	P.D.	P.D.	P.D.	P.D.	OyS	Eel	Eel	OyS
Magdalena Contreras	OyS	I.U.	I.U.	P.D.	I.U.	I.U.	I.U.	OyS	OyS	Eel	Eel	Eel
Miguel Hidalgo	P.D.	I.U.	P.D.	P.D.	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS
Milpa Alta	Eel	OyS	OyS	OyS	OyS	Equip.	Equip.	Equip.	Equip.	OyS	OyS	MEP
Tláhuac	P.D.	OyS	Equip.	I.U.	OyS	OyS	I.U.	OyS	OyS	OyS	OyS	Eel
Tlalpan	P.D.	P.D.,	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	OyS	OyS	Eel	OyS
Venustiano Carranza	P.D.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	OyS	OyS	OyS	OyS	OyS	Eel
Xochimilco	P.D.	P.D.	OyS	P.D.	I.U.	I.U.	I.U.	I.U.	OyS	OyS	Eel	OyS

Nota: Se representa mediante siglas y colores distintos los rubros de participación.

Fuente: Elaboración propia con base en *idem*.

Una revisión más exhaustiva debe observarse al analizar los resultados obtenidos en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales que componen a la Ciudad de México. Este se despliega en el anterior cuadro, en cuanto a qué rubro tuvo mayor preferencia entre la ciudadanía de las otras delegaciones, hoy alcaldías.

En torno a las demarcaciones políticas, es posible observar que la tendencia general de emisión de opinión es hacia los rubros de obras y servicios, así como lo relativo a infraestructura urbana. Sin embargo, desde 2019 se ha aplicado y ha tenido altas preferencias ciudadanas el rubro de equipamiento e infraestructura.

La prevención del delito fue en 5 ejercicios el más importante y desde 2015 se observa una tendencia nula hacia dicho rubro, donde únicamente en Iztapalapa se mantuvo como eje tópico y principal problema comunitario. A partir de entonces, incluso con la asunción de la LPCCDMX, la obra pública y la infraestructura urbana han sido las temáticas con mayor acogida ciudadana.

Finalmente, cabe destacar que en ninguna demarcación y en ningún proceso existe registro de preferencias sobre las actividades recreativas, deportivas y culturales. Si bien no quiere decir que no existan proyectos ganadores en colonias sobre estas temáticas, no están contempladas como los temas de primer orden en que la ciudadanía tenga una mayor preocupación.

Lo anterior puede corresponder a una tendencia en la cual el presupuesto participativo, al igual que otras formas tradicionales de participación como son los escritos de peticiones o reuniones informativas con los gobiernos de las delegaciones/alcaldías, es usado para la atención de problemáticas de primera atención que son obligaciones del gobierno local y de las demarcaciones.

4.2.5.- El uso de la tecnología

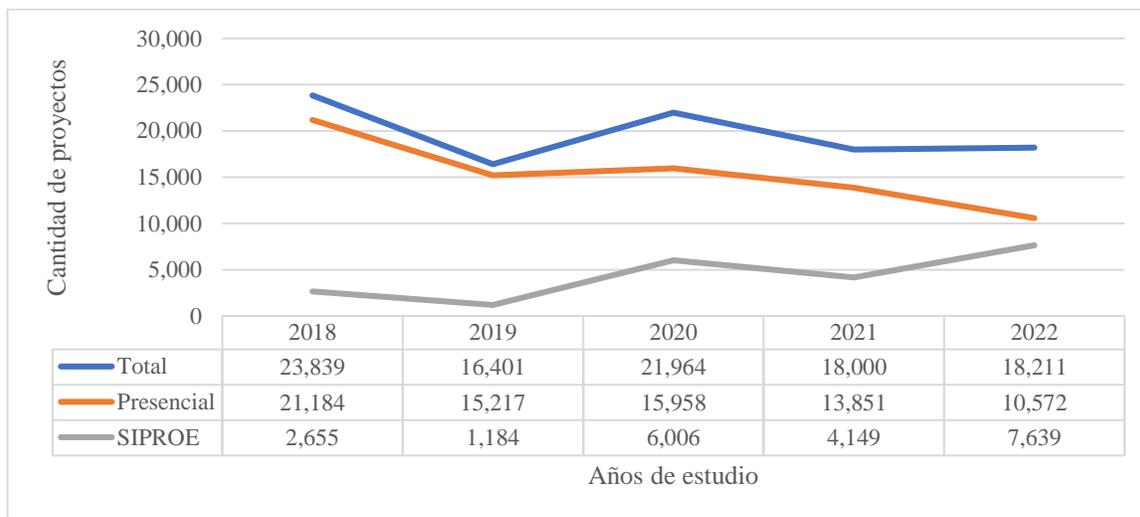
Este factor mide el uso de las herramientas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), sustancialmente, en los procesos de presentación y votación de los proyectos de la ciudadanía. Si bien se ha reconocido como método preferente la presencialidad en ambas instancias, no se niega su utilidad como medio alternativo para el desarrollo del presupuesto participativo.

Si bien fue hasta la sanción de la LPCCDMX que se establecieron criterios para el uso de la tecnología, desde 2013 el órgano electoral estableció el Sistema Electrónico por Internet (SEI) para la emisión de la opinión y en 2018 el Sistema para Registro de Proyectos Específicos (SIPROE). De ahí que sea importante revisar la evolución de los proyectos registrados y la votación emitida por vía electrónica.

Los siguientes dos gráficos estadísticos señalan que el uso del SIPROE crece, mientras que el uso del SEI tiene una tendencia a la baja. Esto se podría explicar bajo el contexto de restricciones que supuso la emergencia sanitaria por COVID-19, pero no tiene correspondencia con una mayor votación electrónica que desde 2016 ha ido a la baja y cuyo promedio histórico es del el 9.60%.

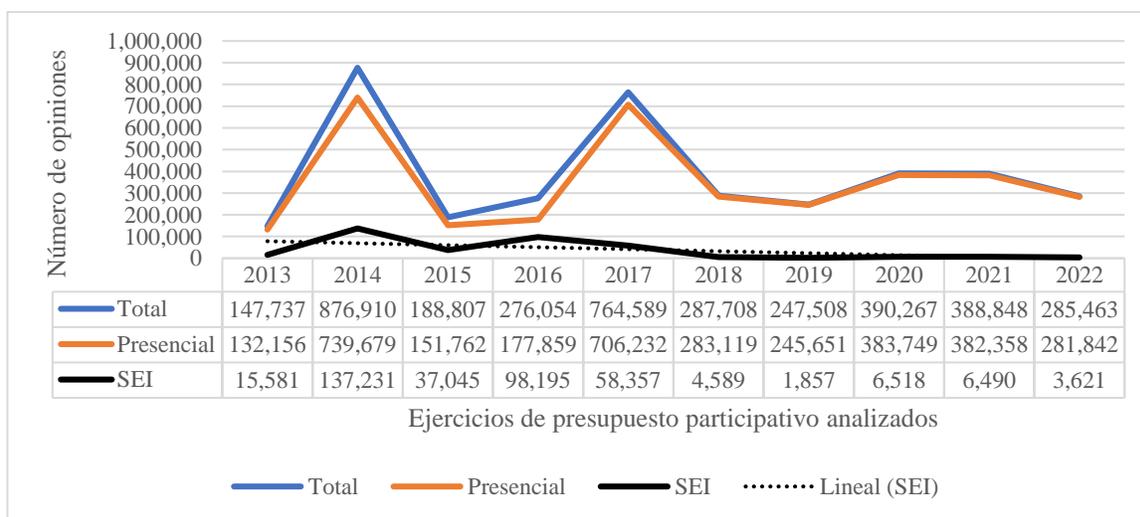
En cuanto a las demarcaciones territoriales y con base en los Censos de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es de esperar mayores niveles de participación en aquellas con mayor acceso a bienes tecnológicos. Si se sitúa el análisis en los casos extremos, Gustavo A. Madero e Iztapalapa representan casos contrarios a dicha hipótesis mientras que en Milpa Alta sí se tiene dicha correspondencia; ello da pauta a aseverar que la brecha digital no es condición unívoca para explicar la baja participación ciudadana en estos ejercicios.

Gráfico 10: Evolución de la presentación de proyectos de presupuesto participativo por la vía presencial y electrónica en la Ciudad de México (2018-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1074/2022 del 11 de noviembre de 2022*, IECM, México, 2022, p. 11.

Gráfico 11: Evolución de la votación de proyectos de presupuesto participativo por la vía presencial y electrónica en la Ciudad de México (2013-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo de los años estudiados, emitidos por el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Cuadro 22: Evolución de proyectos presentados a través de SIPROE por demarcación territorial en la Ciudad de México (2018-2022)

D.T.	2018	2019	2020	2021	2022
Álvaro Obregón	181	113	773	537	1,063
Azcapotzalco	148	104	826	410	1,345
Benito Juárez	110	78	164	125	311
Coyoacán	178	120	376	254	538
Cuajimalpa de Morelos	41	22	196	153	152
Cuauhtémoc	328	128	429	325	490
Gustavo A. Madero	299	70	700	481	619
Iztacalco	129	55	90	62	221
Iztapalapa	313	121	609	450	1,015
Magdalena Contreras	79	27	159	119	249
Miguel Hidalgo	147	50	477	391	438
Milpa Alta	60	11	136	95	11
Tláhuac	130	75	215	164	198
Tlalpan	330	109	411	285	575
Venustiano Carranza	66	31	101	62	112
Xochimilco	116	70	344	236	302
Total CDMX	2,655	1,184	6,006	4,149	7,639

Nota: El color verde representa la cantidad de proyectos más alta, mientras que el color rojo representa la cantidad de proyectos más baja.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Oficio IECM/DEPCyC/862/2022 anexo al Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1074/2022 del 11 de noviembre de 2022*, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2022.

Cuadro 23: Evolución de emisión de opinión a través del SEI por demarcación territorial en la Ciudad de México (2013-2022)

D.T.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Álvaro Obregón	1,089	8,686	1,066	2,183	4,940	178	127	169	148	272
Azcapotzalco	580	3,558	683	1,387	2,362	94	138	60	60	197
Benito Juárez	918	2,136	874	778	1,181	69	72	132	132	278
Coyoacán	1,594	12,410	1,341	6,169	2,833	179	115	139	139	369
Cuajimalpa de Morelos	293	1,139	377	722	825	64	33	60	60	68
Cuauhtémoc	932	10,548	2,514	1,688	5,162	126	97	530	530	282
Gustavo A. Madero	1,804	16,678	5,581	17,262	8,653	559	567	334	334	344
Iztacalco	1,396	15,780	2,846	14,771	3,289	217	98	109	109	213
Iztapalapa	3,000	28,126	3,861	32,867	16,583	1,993	323	301	301	591
Magdalena Contreras	337	1,819	475	639	1,166	69	67	58	58	57
Miguel Hidalgo	551	8,529	327	951	1,947	90	79	784	784	270
Milpa Alta	436	1,700	1,287	735	178	33	25	3	3	11
Tláhuac	302	2,886	1,146	3,856	697	105	59	87	87	88
Tlalpan	1,171	4,200	1,132	2,318	2,312	169	221	131	131	334
Venustiano Carranza	626	15,215	12,924	10,651	4,851	534	79	231	231	179
Xochimilco	484	3,772	611	1,490	1,824	110	57	76	76	68

Nota: El color verde representa los números más altos, mientras que el color rojo los números más bajos por cada caso analizado.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Comparativo de..., Op. Cit.*

Retomando los datos que otorga el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es la alcaldía Milpa Alta quien cuenta con mayores rezagos en el acceso por vivienda a una computadora (de 29.65% a 35.59%), al internet (27.13% a 50.71%) y a teléfonos celulares (de 75.28% a 86.70%) durante los periodos de análisis entre 2015 y 2020³¹¹.

El caso de Iztapalapa otorga un sentido negativo a dicha hipótesis. Es la demarcación con mayor participación en cinco ocasiones por el SEI y es, a su vez, la tercera alcaldía con mayor rezago en el acceso en viviendas de equipos de cómputo (43.91% a 49.05%), la cuarta con menor acceso a internet (46.84% a 69.31%) y la segunda con menor disponibilidad de teléfonos celulares (81.77% a 90.38%) en el periodo que comprende el estudio del INEGI.

En general, existen otras variables que explican la baja participación a través de este método más allá de la brecha digital, como son la potencial inseguridad electrónica en la emisión del voto y la escasa pedagogía ciudadana en el uso de las herramientas tecnológicas para el ejercicio de los derechos políticos y electorales, que trascienda del uso de las TIC's a las Tecnologías del Empoderamiento y Participación (TEP's).

La reflexión institucional ha sido que si bien se ha ganado en eficiencia y eficacia en los trámites administrativos en torno a las fases procesales del presupuesto participativo con lo que, por consiguiente, se reduce el costo operativo de su realización, esto no se ha compaginado con una mayor participación frente a la combinación los riesgos y desconocimientos de la ciudadanía.

³¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Indicadores de los Censos de Población y Vivienda – periodo 1900-2020*, INEGI, México, 2020. Consultado el 04 de noviembre de 2022 y disponible para su consulta en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/masiva/indicadores/programas/ccpv/2020/cpv_09_xlsx.zip

4.2.6.- Recursos financieros a disposición del presupuesto participativo

En este rubro se hace referencia a la cantidad de recursos económicos públicos que se destinan a los proyectos que son seleccionados por la ciudadanía en la consulta de presupuesto participativo. Este factor puede resultar, como tal, un medio de incentivo o desincentivo para que la población proponga vote y de seguimiento a iniciativas bajo este mecanismo.

Tras la institucionalización del mecanismo en 2010 con la LPCDF, se había concebido que el porcentaje de recursos públicos emanaría de los presupuestos de egresos anuales de las autoridades delegacionales y que ascendería de forma anualizada entre el 1% al 3% lo que generaba, en cierto sentido, una falta de definición sobre la cantidad de recursos a disposición de la ciudadanía.

No obstante, mediante reformas a la norma en mayo de 2013, quedó de manera definitiva el 3% de los presupuestos anuales de las delegaciones políticas. Este sería repartido de manera equitativa entre todas los barrios, colonias, pueblos originarios y unidades habitacionales que existieran en cada demarcación territorial.

Con la asunción de la LPCCDMX, se contempló pasar del 3% al 4% que fue prorrateado para su aplicación en 2023 en 0.25% por año y la incorporación de criterios distributivos que pretenden fortalecer el impacto de este en las unidades territoriales más desfavorecidas. Se mantuvo un 50% de recursos designados que serían distribuidos de manera alícuota entre todas colonias, pueblos y barrios de la Ciudad de México.

Los criterios distributivos, que corresponden al 50% restante, consisten en los siguientes seis aspectos: Índice de pobreza multidimensional, incidencia

delictiva, condición de pueblo originario, condición de pueblos rurales, cantidad de población, con base en los datos del INEGI, y población flotante en alcaldías (población en movimiento, pero su lugar de residencia es otro).

Con base en lo anterior, los siguientes tres cuadros permiten expresar los niveles de recursos públicos asignados entre las 16 demarcaciones territoriales considerando la cantidad de colonias, pueblos y barrios (hoy llamadas unidades territoriales) y su inversión promedio en cada una de ellas a lo largo del periodo de funcionamiento del presupuesto participativo.

La reflexión de estos permite señalar que no existe una relación unívoca entre incentivos/desincentivos presupuestales y el grado de participación ciudadana. En primer lugar, y considerando los casos extremos, la incorporación de criterios distributivos no ha sido motivo para que cambie el desarrollo histórico en alcaldías sobre quienes reciben más y menos cantidad de recursos.

El caso de Milpa Alta es paradigmático, donde goza de la mayor asignación de recursos por unidad territorial y es el territorio donde existe una participación histórica baja. En contraposición, es Álvaro Obregón que tiene la menor cantidad de asignación de recursos financieros para la realización de proyectos y es de las que, históricamente, se ubica en los primeros lugares de participación.

Con ello, a modo de reiteración, se considera un avance sustantivo para la significación de la justicia social en torno al presupuesto participativo con la incorporación de criterios distributivos. Pero ello no necesariamente implica cambios sustantivos en la dotación de recursos en demarcaciones y unidades territoriales y, como tal, no se ha convertido en un elemento que genere más interés de la ciudadanía.

Cuadro 24: Evolución presupuestal para el desarrollo de proyectos e iniciativas ciudadanas de presupuesto participativo (2011-2022)

D.T	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Álvaro Obregón	\$49,699,723	\$50,420,199	\$50,846,179	\$53,656,196	\$58,016,750	\$61,604,854
Azacapotalco	\$34,262,085	\$34,526,714	\$35,601,462	\$37,319,730	\$40,688,266	\$43,204,635
Benito Juárez	\$34,593,920	\$34,789,668	\$39,711,764	\$37,780,102	\$41,178,420	\$43,725,141
Coyoacán	\$44,396,740	\$45,010,014	\$48,233,839	\$47,523,578	\$51,192,574	\$54,358,630
Cuajimalpa de Morelos	\$23,118,676	\$23,076,621	\$26,335,839	\$25,034,592	\$27,122,799	\$28,800,236
Cuauhtémoc	\$63,386,168	\$63,341,848	\$65,768,034	\$68,316,331	\$74,084,649	\$78,666,489
Gustavo A. Madero	\$81,466,039	\$80,391,842	\$86,523,710	\$87,408,588	\$93,727,208	\$99,523,862
Iztacalco	\$33,832,948	\$33,665,074	\$36,130,500	\$36,549,342	\$39,372,375	\$41,807,399
Iztapalapa	\$95,193,659	\$93,903,392	\$101,713,307	\$102,521,450	\$110,471,079	\$117,303,270
Magdalena Contreras	\$22,157,343	\$22,527,938	\$23,932,314	\$24,147,260	\$26,077,781	\$27,690,588
Miguel Hidalgo	\$43,352,715	\$43,108,767	\$46,932,477	\$46,874,170	\$51,086,573	\$54,246,074
Milpa Alta	\$23,565,430	\$22,642,564	\$25,187,208	\$25,627,726	\$27,746,939	\$29,462,976
Tláhuac	\$29,798,375	\$29,670,741	\$31,041,477	\$32,084,948	\$34,580,841	\$36,719,527
Tlalpan	\$45,691,765	\$45,492,333	\$48,039,636	\$49,488,366	\$53,433,052	\$56,737,673
Venustiano Carranza	\$46,623,897	\$45,820,017	\$48,828,067	\$50,173,102	\$53,858,664	\$57,189,608
Xochimilco	\$35,407,771	\$35,887,993	\$36,769,136	\$38,421,802	\$41,323,536	\$43,879,232
TOTAL CDMX	\$706,547,253	\$704,275,725	\$751,595,100	\$762,927,283	\$823,961,505	\$874,920,194

Cuadro 24: Continuación

D.T	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Álvaro Obregón	\$65,301,146	\$69,611,021	\$95,924,373	\$106,353,041	\$104,462,827	\$120,442,209
Azcapotzalco	\$45,796,913	\$48,819,509	\$57,866,646	\$63,850,473	\$62,715,657	\$72,657,099
Benito Juárez	\$46,348,650	\$49,407,661	\$67,614,339	\$74,964,653	\$73,632,305	\$84,896,258
Coyoacán	\$57,620,148	\$61,423,078	\$84,982,051	\$93,884,089	\$62,215,485	\$106,703,078
Cuajimalpa de Morelos	\$30,528,250	\$32,543,114	\$52,150,318	\$57,078,064	\$56,063,614	\$65,479,703
Cuauhtémoc	\$83,386,479	\$88,889,986	\$100,833,316	\$111,038,228	\$109,064,744	\$126,605,855
Gustavo A. Madero	\$105,495,294	\$112,457,983	\$143,209,860	\$158,730,356	\$155,909,239	\$179,813,652
Iztacalco	\$44,315,843	\$47,240,688	\$60,931,039	\$67,417,250	\$66,219,043	\$76,504,737
Iztapalapa	\$124,341,466	\$132,548,003	\$175,597,852	\$195,376,217	\$191,903,792	\$220,479,868
Magdalena Contreras	\$29,352,023	\$31,289,257	\$50,981,604	\$56,090,960	\$55,094,055	\$64,012,271
Miguel Hidalgo	\$57,500,838	\$61,295,894	\$72,902,870	\$80,348,656	\$78,920,618	\$91,536,514
Milpa Alta	\$31,230,754	\$33,291,984	\$43,555,177	\$48,013,051	\$47,160,595	\$54,687,682
Tláhuac	\$38,922,699	\$41,491,597	\$51,608,258	\$57,013,051	\$55,999,757	\$64,799,095
Tlalpan	\$60,141,934	\$64,111,301	\$80,805,126	\$90,024,788	\$88,424,776	\$101,458,550
Venustiano Carranza	\$60,620,984	\$64,621,969	\$83,894,709	\$92,115,185	\$90,478,021	\$105,337,816
Xochimilco	\$46,511,986	\$49,581,777	\$61,700,265	\$68,529,015	\$67,311,048	\$77,470,573
TOTAL CDMX	\$927,415,406	\$988,624,822	\$1,284,557,802	\$1,420,827,975	\$1,395,575,576	\$1,612,884,960

Nota: El color verde representa los presupuestos más altos, mientras que el color rojo los más bajos.

Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y la Ciudad de México entre los ejercicios fiscales de 2011 al 2022.

Cuadro 25: Número de unidades territoriales por demarcación territorial en la Ciudad de México (2011-2022)

Demarcación Territorial	2011-2013	2014	2015-2016	2017	2018	2019	2020-2022
Álvaro Obregón	251	247	246	249	249	249	250
Azcapotzalco	111	111	111	111	111	111	111
Benito Juárez	65	64	64	64	64	64	64
Coyoacán	141	147	147	153	153	153	153
Cuajimalpa de Morelos	44	44	44	43	43	43	43
Cauhtémoc	65	64	64	64	64	64	64
Gustavo A. Madero	228	230	230	232	232	232	232
Iztacalco	55	55	55	55	55	55	55
Iztapalapa	285	290	290	293	292	293	293
Magdalena Contreras	54	54	54	52	52	52	52
Miguel Hidalgo	89	89	89	88	88	88	89
Milpa Alta	12	12	12	12	12	12	12
Tláhuac	52	57	57	58	58	58	59
Tlalpan	208	173	173	178	177	178	179
Venustiano Carranza	80	80	80	80	80	80	80
Xochimilco	75	76	76	80	80	80	79
TOTAL CDMX	1,815	1,793	1,792	1,812	1,810	1,812	1,815

Fuente: Elaboración propia con base en la Estadística de Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo de los años estudiados, emitidos por el otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Cuadro 26: Recursos promedio por unidad territorial en cada demarcación territorial en el presupuesto participativo (2011-2022)

D.T	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Álvaro Obregón	\$ 198,006.86	\$ 200,877.29	\$ 202,574.42	\$ 217,231.56	\$ 235,840.45	\$ 250,426.24
Azacapotalco	\$ 308,667.43	\$ 311,051.48	\$ 320,733.89	\$ 336,213.78	\$ 366,560.95	\$ 389,230.95
Benito Juárez	\$ 532,214.15	\$ 535,225.66	\$ 610,950.22	\$ 590,314.09	\$ 643,412.81	\$ 683,205.33
Coyoacán	\$ 314,870.50	\$ 319,219.96	\$ 342,083.96	\$ 323,289.65	\$ 348,248.80	\$ 369,786.60
Cuajimalpa de Morelos	\$ 525,424.45	\$ 524,468.66	\$ 598,541.80	\$ 568,968.00	\$ 616,427.25	\$ 654,550.82
Cuauhtémoc	\$ 975,171.82	\$ 974,489.97	\$ 1,011,815.91	\$ 1,067,442.67	\$ 1,157,572.64	\$ 1,229,163.89
Gustavo A. Madero	\$ 357,307.19	\$ 352,595.80	\$ 379,489.96	\$ 380,037.34	\$ 407,509.60	\$ 432,712.44
Iztacalco	\$ 615,144.51	\$ 612,092.25	\$ 656,918.18	\$ 664,533.49	\$ 715,861.36	\$ 760,134.53
Iztapalapa	\$ 334,012.84	\$ 329,485.59	\$ 356,888.80	\$ 353,522.24	\$ 380,934.76	\$ 404,494.03
Magdalena Contreras	\$ 410,321.17	\$ 417,184.04	\$ 443,191.00	\$ 447,171.48	\$ 482,921.87	\$ 512,788.67
Miguel Hidalgo	\$ 487,109.16	\$ 484,368.17	\$ 527,331.20	\$ 526,676.07	\$ 574,006.44	\$ 609,506.45
Milpa Alta	\$ 1,963,785.83	\$ 1,886,880.33	\$ 2,098,934.00	\$ 2,135,643.83	\$ 2,312,244.92	\$ 2,455,248.00
Tláhuac	\$ 573,045.67	\$ 570,591.17	\$ 596,951.48	\$ 562,893.82	\$ 606,681.42	\$ 644,202.23
Tlalpan	\$ 219,671.95	\$ 218,713.14	\$ 230,959.79	\$ 286,059.92	\$ 308,861.57	\$ 327,963.43
Venustiano Carranza	\$ 582,798.71	\$ 572,750.21	\$ 610,350.84	\$ 627,163.78	\$ 673,233.30	\$ 714,870.10
Xochimilco	\$ 472,103.61	\$ 478,506.57	\$ 490,255.15	\$ 505,550.03	\$ 543,730.74	\$ 577,358.32
PROM. CDMX	\$ 389,282.23	\$ 388,030.70	\$ 414,101.98	\$ 425,503.23	\$ 459,799.95	\$ 488,236.72

Cuadro 26: Continuación

D.T	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Álvaro Obregón	\$262,253.60	\$279,562.33	\$385,238.45	\$425,412.00	\$417,851.00	\$481,769.00
Azcapotzalco	\$412,584.80	\$439,815.40	\$521,321.14	\$575,230.00	\$565,006.00	\$654,568.00
Benito Juárez	\$724,197.66	\$771,994.70	\$1,056,474.05	\$1,171,323.00	\$1,150,505.00	\$1,326,504.00
Coyoacán	\$376,602.27	\$401,458.03	\$555,438.24	\$613,621.00	\$602,716.00	\$697,406.00
Cuajimalpa de Morelos	\$709,959.30	\$756,816.60	\$1,212,798.09	\$1,327,397.00	\$1,303,805.00	\$1,559,041.00
Cuauhtémoc	\$1,302,913.73	\$1,388,906.03	\$1,575,520.56	\$1,734,972.00	\$1,704,137.00	\$1,978,217.00
Gustavo A. Madero	\$454,721.09	\$484,732.69	\$617,283.88	\$684,183.00	\$672,023.00	\$775,059.00
Iztacalco	\$805,742.60	\$858,921.60	\$1,107,837.07	\$1,225,768.00	\$1,203,983.00	\$1,390,995.00
Iztapalapa	\$424,373.60	\$453,931.52	\$599,310.08	\$666,813.00	\$654,962.00	\$752,491.00
Magdalena Contreras	\$564,461.98	\$601,716.48	\$980,415.46	\$1,078,672.00	\$1,059,501.00	\$1,231,005.00
Miguel Hidalgo	\$653,418.61	\$696,544.25	\$828,441.70	\$902,794.00	\$886,749.00	\$1,028,500.00
Milpa Alta	\$2,602,562.83	\$2,774,332.00	\$3,629,598.08	\$3,630,629.00	\$3,930,050.00	\$4,557,307.00
Tláhuac	\$671,081.02	\$715,372.36	\$889,797.55	\$1,041,685.00	\$949,148.00	\$1,098,290.00
Tlalpan	\$337,876.03	\$362,210.74	\$453,961.38	\$502,932.00	\$493,993.00	\$566,807.00
Venustiano Carranza	\$757,762.30	\$807,774.61	\$1,048,683.86	\$1,151,440.00	\$1,130,975.00	\$1,316,723.00
Xochimilco	\$581,399.83	\$619,772.21	\$771,253.31	\$867,456.00	\$852,039	\$980,640.00
TOTAL CDMX	\$511,818.66	\$546,201.56	\$708,917.11	\$782,825.00	\$768,912.00	\$889,132.00

Nota: El color verde representa los presupuestos más altos, mientras que el color rojo los más bajos.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.7.- Participación de organizaciones civiles y comunitarias

Las organizaciones de la sociedad civil, no gubernamentales y de carácter comunitario no solo tienen su importancia por el hecho de ser actores reconocidos con personalidad jurídica y potestad para participar en ejercicios del presupuesto participativo, sino que fungen como medios de interlocución no partidarios entre las demandas de la sociedad y las instituciones como representantes en turno.

Bajo el amparo de la LPCDF, no existía señalamiento alguno sobre el rol que podía ejercer la sociedad civil en los instrumentos de participación ciudadana. A pesar de ello y con base en las facultades que entonces tenía el IEDF, en 2015 se instala la figura de observatorios ciudadanos como instancia de coparticipación interinstitucional y social de vigilancia sobre los proyectos de la ciudadanía.

Esto cambia con la sanción de la Constitución Política de la Ciudad de México donde no solo se le daba pauta a la promoción y generación de organizaciones de la sociedad civil, sino su participación en distintos comités sobre defensoría de derechos y de estudios sobre temas económicos, sociales y ambientales.

Derivado de la creación de la ley fundamental de la capital mexicana, siguieron los cambios en la materia que se conjuraron en la LPCCDMX. En esta, se reconoce a la figura de las organizaciones ciudadanas que no tienen fines de lucro y que podrán participar en los mecanismos de la democracia participativa y en asambleas ciudadanas, emitir opiniones sobre programas y políticas públicas, recibir capacitaciones y participar en programas de corte cívico.

Su participación es de carácter honorífico y se dejó al Instituto Electoral de la Ciudad de México la obligación de registrar a las organizaciones civiles o sociales interesadas para cada ámbito y realizar un monitoreo sobre sus actividades mediante la entrega cotidiana de informes y su comprobación correspondiente.

En dicho tenor, el siguiente cuadro expresa la cantidad de organizaciones ciudadanas registradas en el periodo de tiempo señalado a nivel ciudad y por cada demarcación territorial. Cabe puntualizar que los registros presentados se dividen entre los que están plenamente activos mediante cédula, los que están en proceso de actualización, los no vigentes y no establecidos.

En dicho cuadro se observa que existen pocas organizaciones ciudadanas inscritas ante el órgano electoral como ejes promotores de la participación ciudadana. En promedio, cada unidad territorial existente en la Ciudad de México cuenta con 0.22 de organizaciones, es decir, es prácticamente nula la presencia de estas en las colonias, barrios y comunidades de la capital mexicana.

Si se asume que las organizaciones ciudadanas no solo pueden representar un vínculo entre la sociedad y los gobiernos, sino que mediante su acción orientada en patrones de la confianza, solidaridad, tolerancia, igualdad, horizontalidad de toma de decisiones pretende crear o profundizar redes sociales y generar bienes públicos³¹² (o políticas públicas) y desde el punto de vista cuantitativo, en la Ciudad de México no goza del capital social expresado en organizaciones suficiente para la promoción y acción efectiva de la participación ciudadana en lo general.

³¹² Cortina, Adela, “El capital social: la riqueza de las naciones”, en *Alianza y contrato. Política, ética y religión*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 96-97.

Cuadro 27: Número de organizaciones ciudadanas existentes en la Ciudad de México (2020-2022)

D.T.	Núm. Org.	Prop. Por U.T.	Registros			
			Cédula	P.Act.	No Vig.	No Est.
Álvaro Obregón	28	0.11	12	3	13	0
Azcapotzalco	6	0.05	2	1	3	0
Benito Juárez	12	0.19	3	4	5	0
Coyoacán	45	0.29	11	9	25	0
Cuajimalpa de Morelos	11	0.26	4	3	4	0
Cuauhtémoc	35	0.55	9	8	17	1
Gustavo A. Madero	14	0.06	9	2	3	0
Iztacalco	15	0.27	5	3	7	0
Iztapalapa	38	0.13	18	4	16	0
Magdalena Contreras	3	0.06	0	0	3	0
Miguel Hidalgo	22	0.25	17	2	3	0
Milpa Alta	8	0.67	1	2	5	0
Tláhuac	6	0.10	0	2	4	0
Tlalpan	57	0.32	10	16	31	0
Venustiano Carranza	11	0.14	3	1	7	0
Xochimilco	10	0.13	5	2	3	0
TOTAL CDMX	321	0.22	109	62	149	1

***Siglas:** Cédula: Organizaciones que cuentan con su registro de manera correcta.

P. Act.: Organizaciones que están en proceso de actualización por modificación de datos.

No Vig.: Organizaciones que perdieron el registro por el no referendo que, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio del Reglamento para el Registro de Organizaciones Ciudadanas ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México, debe hacerse cada dos años.

No est.: Organizaciones que no se establece su estatus actual.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Registro de Organizaciones Ciudadanas*, IECM, México, 2022. Base de datos actualizada al mes de noviembre de 2022, disponible para su consulta en: <https://www.iecm.mx/www/k/plataformadigital/docs/oc/Registro-de-Organizaciones-Ciudadanas.xlsx>

4.2.8.- Índice de desarrollo social y nexos con el presupuesto participativo en la Ciudad de México

El estudio sobre los índices de desarrollo social y su nexos con la evolución de los resultados de la consulta ciudadana del presupuesto participativo implica el establecimiento de dos consideraciones generales: el propósito del mecanismo para incrementar el bienestar social y las condiciones de vida de la población así como, por otro lado, su impacto sobre los niveles de involucramiento de esta para alcanzar la justicia social.

El propósito central de este parámetro es observar la evolución de la segunda consideración expuesta. Esto debido a que el conjunto de las desigualdades sociales representa incentivos o desincentivos (estado de necesidad o de satisfacciones) para que la ciudadanía participe en el mecanismo, especialmente en las jornadas de la emisión de la opinión.

Se parte de la premisa teórica e histórica-empírica señalada en el capítulo segundo: que a mayores niveles de desigualdades sociales existentes en cada unidad territorial, será más probable que la ciudadanía residente en estas participe en las consultas ciudadanas de presupuesto participativo. De igual forma, y en sentido contrario, si estas son escasas, será posible observar una tendencia hacia la baja participación.

La evolución del presente factor se establece mediante el análisis de la información estadística que emana de los estudios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, así como del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALUA) que se encarga de la evaluación de la política social gestada en la entidad capital mexicana.

Cuadro 28: Evolución del índice de desarrollo social en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (2010-2020)

D.T.	2010	2015	2020
Álvaro Obregón	0.79	0.82	0.85
Azcapotzalco	0.85	0.88	0.88
Benito Juárez	0.95	0.96	0.93
Coyoacán	0.86	0.88	0.88
Cuajimalpa de Morelos	0.78	0.80	0.84
Cuauhtémoc	0.86	0.89	0.85
Gustavo A. Madero	0.80	0.82	0.84
Iztacalco	0.82	0.86	0.85
Iztapalapa	0.74	0.77	0.80
Magdalena Contreras	0.76	0.79	0.83
Miguel Hidalgo	0.89	0.93	0.89
Milpa Alta	0.64	0.64	0.76
Tláhuac	0.73	0.74	0.81
Tlalpan	0.77	0.78	0.83
Venustiano Carranza	0.83	0.86	0.84
Xochimilco	0.73	0.70	0.80

Nota: La evolución del índice se marca entre los valores 0 y 1, donde debido a los cambios metodológicos y a las consideraciones analíticas de levantamiento de los censos de población por el INEGI, resulta imposible hacer una comparación en cuanto a la definición de estratos sociales. No obstante, la presentación de los niveles de IDS entre 2010 y 2015 en estratos sociales se presenta con color verde (alto 0.9 a 1.0), amarillo (medio 0.8 a 0.9), naranja (bajo de 0.7 a 0.8) y rojo (muy bajo, menor al 0.7). Para el 2020, se establece el color verde fuerte (muy alto de 0.93 a 1.0), verde tenue (alto de 0.88 a 0.93), amarillo (medio de 0.83 a 0.88), naranja (bajo de 0.77 a 0.83) y rojo (muy bajo, menor al 0.77).

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, *Índice de desarrollo social de la Ciudad de México*, EVALUA CDMX, México, 2021. Información institucional disponible para su consulta en: <https://bit.ly/44il5ve>

En consideración de casos extremos, Iztapalapa es la demarcación que cuenta con el mayor promedio de número de opiniones a lo largo de la aplicación del presupuesto participativo. A su vez, esta cuenta con un razonamiento de incentivos para su participación que ha sido entre la cuarta y tercera demarcación con el menor índice de desarrollo social.

Mientras tanto, el caso de Benito Juárez, que cuenta el más bajo nivel de participación promedio de 1.98% es la demarcación con mayores niveles de desarrollo social a lo largo del tiempo. Su nivel entre alto y muy alto la coloca en el primer lugar de desarrollo social, lo que podría aseverar que no existe en el territorio dicha condicionante como factor que incentive la participación.

Sin embargo, solo en cinco de las dieciséis demarcaciones territoriales se tiene una correlación positiva entre bajos niveles de desarrollo social y participación en el presupuesto participativo. Las restantes muestran trayectorias diferentes que, incluso, existen casos como Xochimilco y Tláhuac donde tanto la participación y el nivel de desarrollo social son igualmente bajo.

En términos generales, no es posible establecer tendencias generales en toda la Ciudad de México sobre el tenor de que la falta de satisfacción plena de las necesidades básicas de la población incentive a su participación, mediante el presupuesto participativo, como medio para subsanar las carencias de orden económico, social y cultural.

En el ámbito de las demarcaciones territoriales, cada una de ellas señala una tendencia particular que se refleja, incluso, con la preponderancia de votación de rubros que tienden a ser más hacia la obra e infraestructura pública. Este factor no es un elemento totalizador explicativo, ya que se debe contemplar las dinámicas participativas-comunitarias y de posible cooptación política.

4.2.9.- Desglose de proyectos presentados, rechazados, comprometidos, concluidos y no concluidos

Uno de los aspectos sustantivos que incide en la apropiación o rechazo de la ciudadanía con respecto al presupuesto participativo tiene que ver con la propuesta y realización de los proyectos ciudadanos. Estos se suscitan en dos fases: en la evaluación de los proyectos de la ciudadanía y, por otro lado, en su ejecución durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Se reconoce en este rubro uno de los principales aspectos de evaluación del desempeño institucional del presupuesto participativo, además de la jornada de la emisión de la opinión. Ello porque remite a las condiciones en que la ciudadanía puede apropiarse del mecanismo mediante su control en las proposiciones temáticas y en el cumplimiento de los compromisos sociopolíticos generados.

El siguiente cuadro señala la evolución de la presentación, aceptación, rechazo y cumplimiento de los proyectos de presupuesto participativo a partir del año de 2016 con la legalización de los comités técnicos evaluadores. En este se observa que hay una tendencia ambivalente en la presentación de los proyectos, pero desde el 2020 existe una mayor aceptación por parte de estos comités, al punto el índice promedio de aceptación de estos bajo la LPCCDMX es del 62%.

A nivel territorial, han sido los casos de Iztapalapa y Milpa Alta quienes representan los casos extremos. Mientras que el primero ha tenido la mayor cantidad histórica de proyectos aceptados, la segunda ha sido la que cuenta con la menor cantidad de iniciativas promovidas a consulta; ello se debe, en parte, a la densidad poblacional-electoral y las condiciones como dinámicas sociocomunitarias.

Cuadro 29: Evolución de presentación, aceptación y rechazo de proyectos ciudadanos del presupuesto participativo (2016-2022)

D.T.	2016			2017			2018		
	Reg.	X	✓	Reg.	X	✓	Reg.	X	✓
Álvaro Obregón	1,107	283	824	2,382	1,305	1,077	2,661	1,131	1,530
Azcapotzalco	958	298	660	1,185	274	911	1,713	1,046	667
Benito Juárez	584	371	213	682	446	236	843	440	403
Coyoacán	557	152	405	1,085	217	868	1,518	660	858
Cuajimalpa de Morelos	284	131	153	386	147	239	459	233	226
Cuauhtémoc	537	265	272	1,106	435	671	1,384	857	526
Gustavo A. Madero	2,909	898	2,011	2,766	951	1,815	2,665	801	1,864
Iztacalco	314	95	219	537	169	368	1,040	415	625
Iztapalapa	2,755	435	2,320	3,011	503	2,508	4,041	1,126	2,915
Magdalena Contreras	395	142	253	610	195	415	591	293	298
Miguel Hidalgo	371	49	322	904	215	689	1,498	499	999
Milpa Alta	83	14	69	141	87	54	292	175	117
Tláhuac	318	194	124	570	333	237	844	581	260
Tlalpan	1,076	179	897	1,829	606	1,223	2,004	475	1,518
Venustiano Carranza	420	152	268	672	264	408	1,189	509	679
Xochimilco	616	356	260	1,214	690	524	1,097	507	590
TOTAL CDMX	13,284	4,014	9,270	19,080	6,837	12,243	23,839	9,748	14,075

Cuadro 29: continuación

D.T.	2019			2020			2021			2022		
	Reg.	X	✓									
Álvaro Obregón	2,312	603	1,527	2,434	1,364	1,070	2,089	1,237	852	1,996	661	1,335
Azcapotzalco	1,034	343	691	1,884	848	1,036	1,319	550	769	1,796	952	843
Benito Juárez	577	285	292	709	166	543	601	133	468	591	178	413
Coyoacán	1,006	267	739	1,131	248	883	901	183	715	1,033	98	935
Cuajimalpa de Morelos	336	101	235	492	262	230	376	229	147	356	181	174
Cuauhtémoc	561	317	244	1,081	518	563	864	392	472	731	294	437
Gustavo A. Madero	2,293	329	1,963	3,156	1,224	1,932	2,484	921	1,563	2,575	561	2,012
Iztacalco	651	290	361	783	279	504	608	210	398	809	256	551
Iztapalapa	2,483	514	1,968	3,627	1,434	2,193	3,141	1,232	1,909	2,931	644	2,287
Magdalena Contreras	426	149	277	791	423	368	669	376	293	544	238	306
Miguel Hidalgo	1,066	392	674	1,194	286	908	1,020	255	765	971	488	482
Miipa Alta	127	69	58	218	168	50	171	136	35	21	12	9
Tláhuac	781	511	270	792	264	528	683	226	457	670	268	402
Tlalpan	1,568	205	1,362	1,731	166	1,565	1,453	149	1,304	1,479	417	1,061
Venustiano Carranza	647	247	400	975	319	656	877	307	570	965	157	802
Xochimilco	713	323	390	966	275	691	744	241	503	743	462	281
TOTAL CDMX	16,401	4,945	11,451	21,964	8,244	13,720	18,000	6,777	11,220	18,211	5,867	12,330

Nota: De los procesos fiscales 2011 al 2015, no se obra información disponible por parte del órgano electoral. Además, puede existir la no coincidencia sumatoria de datos, debido al límite de proyectos por U.T. que son aprobados en última instancia por las Asambleas Ciudadanas.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Oficio IECM/DEPCyC/862/2022...Op. Cit.*

Cuadro 30: Avances reportados de ejecución de proyectos de presupuesto participativo al término del ejercicio fiscal (2011-2022)

D.T.	2011			2012			2013			2014		
	⊗	✓	X	⊗	✓	X	⊗	✓	X	⊗	✓	X
Álvaro Obregón	251	0	251	251	0	251	251	110	141	247	153	94
Azcapotzalco	111	111	0	111	28	83	111	99	12	112	112	0
Benito Juárez	150	44	106	65	39	26	65	57	8	64	7	57
Coyoacán	141	141	0	141	141	0	141	141	0	147	0	147
Cuajimalpa de Morelos	44	44	0	44	44	0	44	26	18	44	6	38
Cuauhtémoc	65	0	65	65	0	65	65	0	65	64	0	64
Gustavo A. Madero	228	200	28	228	169	59	228	78	150	230	149	81
Iztacalco	55	55	0	55	0	55	55	0	55	55	55	0
Iztapalapa	285	254	31	284	144	140	285	124	161	290	169	121
Magdalena Contreras	56	52	4	54	26	28	54	10	44	54	8	46
Miguel Hidalgo	89	76	13	89	4	85	89	68	21	89	35	54
Milpa Alta	12	0	12	12	8	4	12	6	6	12	7	5
Tláhuac	52	23	29	95	0	95	53	23	30	77	0	77
Tlalpan	208	206	2	208	17	191	208	26	182	173	173	0
Venustiano Carranza	82	80	2	80	80	0	80	80	0	80	80	0
Xochimilco	75	28	47	75	0	75	75	0	75	76	4	72
TOTAL CDMX	1,904	1,314	590	1,857	700	1,157	1,816	848	968	1,814	958	856

Cuadro 30: continuación

D.T.	2015			2016			2017			2018		
	♀	✓	X	♀	✓	X	♀	✓	X	♀	✓	X
Álvaro Obregón	247	198	49	247	158	89	249	209	40	249	145	104
Azcapotzalco	112	100	12	113	113	0	111	7	104	111	29	82
Benito Juárez	66	11	55	64	21	43	64	0	64	64	0	64
Coyoacán	147	37	110	147	23	124	153	25	128	153	25	128
Cuajimalpa de Morelos	44	22	22	44	44	0	43	17	26	43	0	43
Cuauhtémoc	64	0	64	64	1	63	64	0	64	64	6	58
Gustavo A. Madero	230	229	1	230	142	88	232	34	198	232	41	191
Iztacalco	55	47	8	56	51	5	55	52	3	55	13	42
Iztapalapa	290	230	60	290	97	193	293	283	10	293	206	87
Magdalena Contreras	54	15	39	54	15	39	52	52	0	52	19	33
Miguel Hidalgo	89	26	63	89	29	60	88	44	44	88	63	25
Milpa Alta	12	0	12	12	0	12	12	3	9	12	12	0
Tláhuac	61	4	57	57	1	56	58	1	57	58	58	0
Tlalpan	173	32	141	173	60	113	178	0	178	178	73	105
Venustiano Carranza	80	80	0	80	80	0	80	80	0	80	80	0
Xochimilco	77	8	69	76	1	75	80	7	73	80	7	73
TOTAL CDMX	1,801	1,039	762	1,796	836	960	1,812	814	998	1,812	777	1,035

Cuadro 30: continuación

D.T.	2019			2020			2021			2022		
	♀	✓	X	♀	✓	X	♀	✓	X	♀	✓	X
Álvaro Obregón	249	225	24	250	0	250	250	0	250	250	79	171
Azcapotzalco	111	29	82	111	41	70	111	40	71	120	25	95
Benito Juárez	64	0	64	64	0	64	64	0	64	66	59	7
Coyoacán	153	11	142	153	0	153	152	0	152	153	0	153
Cuajimalpa de Morelos	43	13	30	43	36	7	42	17	25	42	2	40
Cuauhtémoc	64	57	7	64	15	49	64	19	45	64	30	34
Gustavo A. Madero	232	160	72	232	0	232	232	0	232	232	0	232
Iztacalco	55	24	31	56	19	37	55	12	43	57	4	53
Iztapalapa	293	9	284	293	293	0	293	293	0	293	15	278
Magdalena Contreras	52	0	52	52	0	52	52	0	52	52	10	42
Miguel Hidalgo	88	88	0	89	5	84	89	4	85	89	54	35
Milpa Alta	12	12	0	14	14	0	12	12	0	12	12	0
Tláhuac	88	12	76	58	56	2	59	57	2	59	47	12
Tlalpan	178	67	111	179	0	179	179	0	179	179	3	176
Venustiano Carranza	80	19	61	80	0	80	80	0	80	80	5	75
Xochimilco	80	0	80	65	65	0	79	64	15	77	11	66
TOTAL CDMX	1,842	726	1,116	1,803	544	1,259	1,813	518	1,295	1,825	356	1,469

Nota: Se considera la cantidad de proyectos que no necesariamente es coincidente con la cantidad de unidades territoriales existentes en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México a lo largo del tiempo.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes trimestrales enero-diciembre de finanzas públicas de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (SAF-CDMX) durante el periodo 2011-2022.

A lo largo de la existencia de la LPCDF, han sido Venustiano Carranza (91.27%), Azcapotzalco (62.61%), Iztacalco (59.88%), Iztapalapa (58.24%) y Gustavo A. Madero (58.07%) quienes han contado con los mayores índices de cumplimiento. La contracara la representan Xochimilco (92.07%), Cuauhtémoc (88.95%), Tláhuac (79.63%), Benito Juárez (73.12%) y Tlalpan (61.00%) quienes incumplieron con más proyectos.

A pesar de la indexación del presupuesto participativo a los programas de análisis anuales de la Secretaría de Administración y Finanzas en 2015, el periodo de funcionamiento del mecanismo mediante la LPCDF dio pauta que de dos proyectos que la ciudadanía impulsaba y apoyaba a lo largo de las jornadas de emisión de la opinión, solo uno se cumplía en los términos fiscales y procedimentales pactados.

Ello fue sustento para que en el diseño institucional de la LPCCDMX se asumiera como hipótesis política-procesal que para que hubiese un mayor cumplimiento, era menester la intervención de la ciudadanía en los procesos de ejecución. Sin embargo, los resultados obtenidos en el periodo 2020-2022 son poco halagüeños donde, en promedio, dos de cada diez proyectos se han cumplido en tiempo y forma.

Si bien no existe una tendencia uniforme, es de destacar el proceso fiscal para el año 2022. A diferencia del periodo 2020-2021, donde se encuentran casos como Iztapalapa, Milpa Alta o Cuajimalpa de Morelos con un nivel superior al 80% de cumplimiento, en el año 2022 la demarcación Cuauhtémoc tuvo el mayor índice de cumplimiento general de la ciudad (46.88%); este ejemplo permite observar cómo entre diseños institucionales se pasaba del 50% de cumplimiento a cerca del 20%, una reducción del 30% en términos generales.

4.2.10.- Percepciones de la ciudadanía en torno al presupuesto participativo de la Ciudad de México: la búsqueda de la legitimidad

Los tópicos anteriormente analizados, desde el punto de vista cuantitativo, representan una serie de incentivos o desincentivos para que la ciudadanía participe y se involucre en los procesos constitutivos del presupuesto participativo. Ello significa que los resultados generales influyen en la creación de una concepción particular de la ciudadanía sobre la efectividad del mecanismo.

Por lo tanto, este criterio representa la expresión ciudadana en torno a las prácticas y resultados generados de su participación en los procesos de presupuesto participativo. Aunado a ello, ello refleja el estatus de la cultura política persistente o predominante en la entidad más no, subyacentemente, en cada demarcación territorial que será objeto del análisis cualitativo.

Para ello se utiliza como referencia las encuestas respectivas de orden local realizados por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en 2017 y el Instituto Electoral de la Ciudad de México en 2018 como 2022, representando ser los instrumentos analíticos y estadísticos recientes al periodo temporal de investigación propuesto para la presente indagatoria.

En primera instancia se consideran estos estudios de orden local, ya que muestran el panorama del presupuesto participativo en su última fase aplicativa bajo la LPCDF. Además de lo anterior, estas encuestas son las más actualizadas y dan muestra general de lo que acontece al momento de la presente investigación sobre la participación ciudadana en lo general.

En este sentido, es menester que se consideren los siguientes reactivos estadísticos: a) definición conceptual sobre la participación ciudadana, b) la

participación o no en el presupuesto participativo, c) sobre la presentación de proyectos y d) razones para participar o no en el mecanismo.

En primer lugar, de acuerdo con el Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la entonces ALDF, se realizó la encuesta de opinión sobre la democracia y los instrumentos de participación ciudadana en la entidad. En el marco de la concepción sobre su participación en la toma de decisiones, la ciudadanía consideró únicamente en un 22% la opinión sobre las políticas, programas y presupuestos en la gestión pública³¹³.

Esta concepción no se desliga de la obligación cívica sobre el escrutinio que la ciudadanía ejerce sobre los funcionarios públicos (22%) y el deber de que las instituciones garanticen los derechos de la ciudadanía (22%). Empero, cerca de uno de cada cuatro ciudadano/as (24%) manifiesta el derecho del voto como condición básica de elección en el esquema de la democracia representativa y electoral.

En segundo término, y de manera más específica sobre el presupuesto participativo, existe una correlación entre lo anterior y sobre la participación en este mecanismo deliberativo. De acuerdo con el IECM, el reconocimiento sobre la existencia del presupuesto participativo disminuyó entre 2017 y 2022 (del 54% al 72%)³¹⁴; del total de personas que señalaron conocer el mecanismo, pasó del 66% al 73% de ciudadanas y ciudadanos encuestados que afirmaron no haber participado en la consulta³¹⁵.

³¹³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Análisis de los resultados de la encuesta de opinión sobre la Democracia y los Instrumentos de Participación Ciudadana en la CDMX*, Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2017, p. 24.

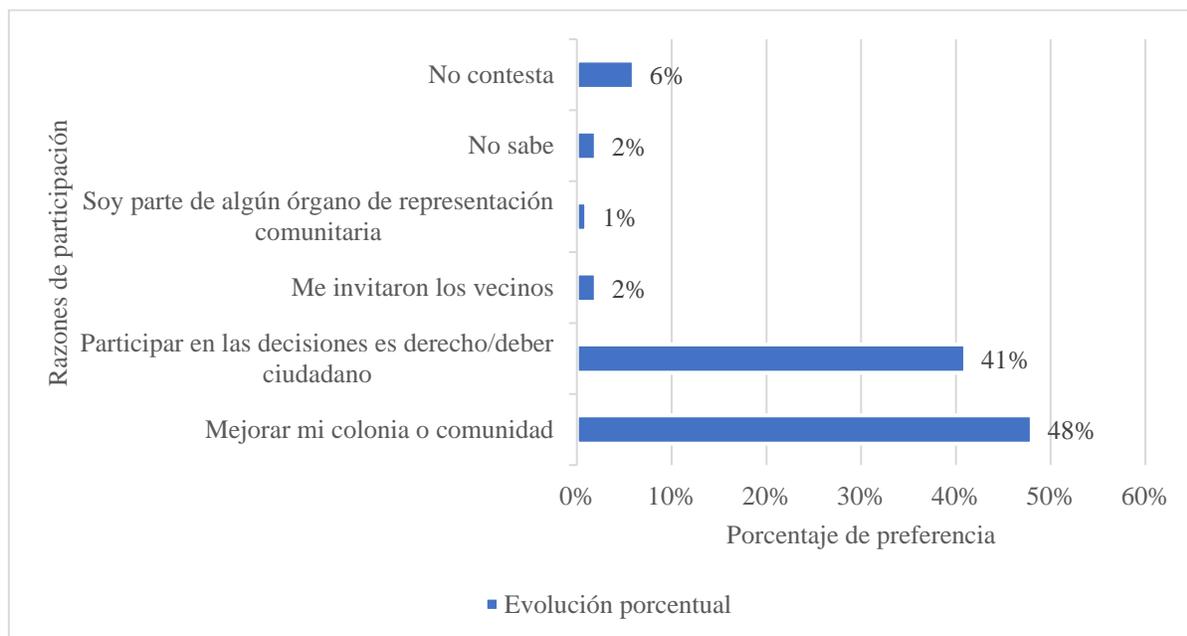
³¹⁴ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Segundo informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2022*, IECM, México, 2023, p. 46.

³¹⁵ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2017*, IECM, México, 2018, p. 111.

Del universo que sabían sobre la existencia de la consulta, entre 2017 y 2022, disminuyó del 14% al 3% la cantidad de personas que habían presentado algún proyecto de presupuesto participativo. Este aspecto tiene consonancia en cuanto a la relación existente de proyectos presentados y el número de ciudadano/as facultado/as para ello (con referencia a los listados nominales de electores), donde únicamente el 0.26% promedio histórico de la ciudadanía capitalina presenta proyectos comunitarios.

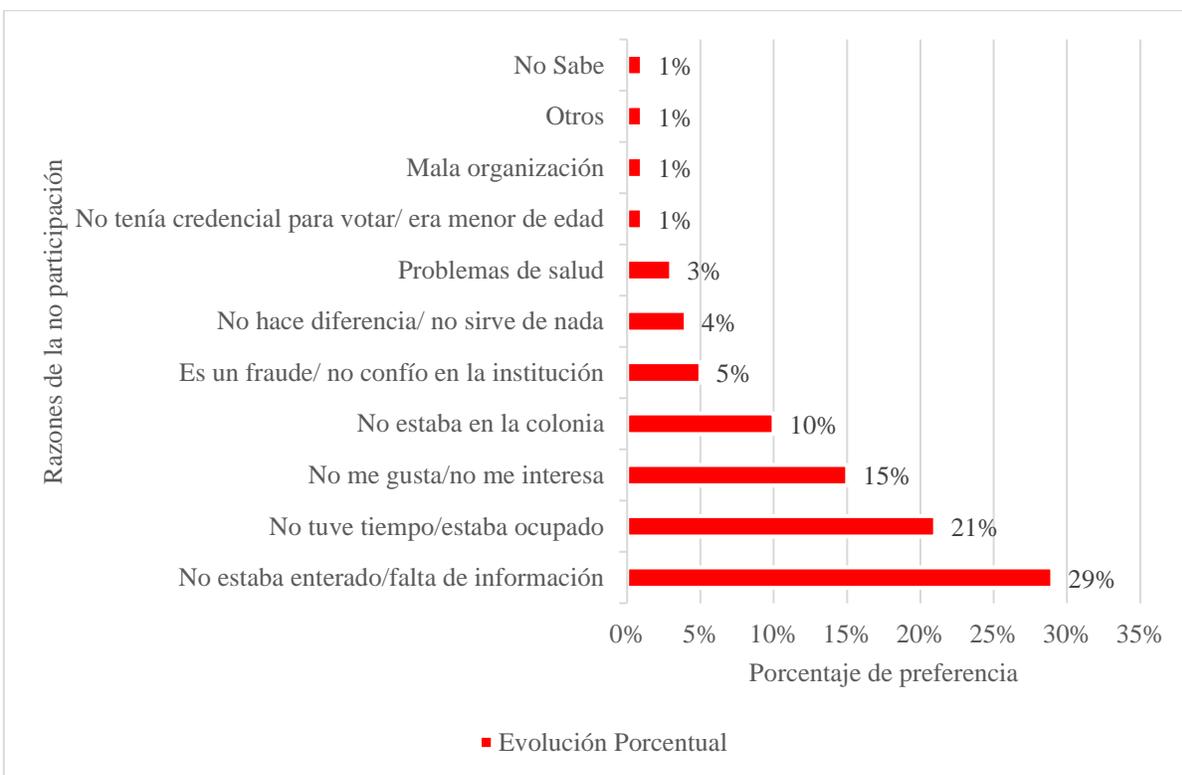
El aspecto sustantivo de este criterio radica en el reconocimiento de las razones por las cuales la ciudadanía se involucra o no en el presupuesto participativo. Ello porque, como se ha mencionado, tiene imbricaciones con la calidad de los resultados generados como medios que incentivan o desincentivan la involucración ciudadana.

Gráfico 12: Razones por las que la ciudadanía participa en el presupuesto participativo



Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe sobre...*, Op. Cit., p. 111.

Gráfico 13: Razones por las que la ciudadanía no participa en el presupuesto participativo



Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p. 112.

De la ciudadanía que sí participa, técnicamente 1 de cada 2 participantes considera que el presupuesto participativo representa una oportunidad de mejorar las condiciones de su entorno, mientras que un 41% señala que, independientemente del mecanismo, la participación es un derecho y deber del que goza la calidad de ciudadanía.

No obstante, existe poco arraigo en torno a la generación de capital social en torno a este mecanismo. No se menciona la participación mediante organizaciones sociales y solo un 3% tiene que ver con la interacción entre vecinos y órganos de representación comunitaria, lo que pone en cuestionamiento el carácter colectivo procesal, más tendiente al individualismo, del mecanismo.

Por otro lado, existe una multiplicidad de razones por las cuales la ciudadanía no participa. Cabe señalar que las tres principales razones tienen que ver, subyacentemente, con el estatus de la cultura política local donde la falta de información (a pesar de que se despliega un esquema interinstitucional de difusión) y el desinterés por el mecanismo marcan la tendencia con un 65% de lo/as encuestado/as.

Aunado a ello, se resalta un 10% que señala sobre los problemas operativos en la fase de la emisión de opiniones y el posterior cumplimiento de los proyectos ciudadanos ganadores. Más allá del 1% que refiere a una mala organización, es de resaltar la creencia de que el presupuesto participativo sea concebido como un medio que es ineficaz para resolver problemas comunitarios y que el proceso no es digno de la confianza de la población, representado por el 9% restante.

Lo anterior marca, en términos generales, que si bien a lo largo del tiempo el presupuesto participativo se ha consolidado en ser el mecanismo de mayor uso en la Ciudad de México, quedan pendientes como es el fortalecimiento de la comunicación social, la capacitación cívica para la formulación y defensa de proyectos comunitarios y la vigilancia ciudadana en las fases de emisión de opinión, ejecución y rendición de cuentas.

Esto último, como ya se ha señalado, tiene nexo con respecto a la calidad de los resultados esperados. Los fenómenos del clientelismo político y la falta de compromiso para llevar a cabo los proyectos ciudadanos en tiempo y forma se vuelven en preceptos sustantivos de desafección hacia el presupuesto participativo que, como se ve más adelante en el estudio cualitativo, existe confianza en torno a lo que significa el mecanismo más no en los procedimientos y actitudes político-sociales de distintos actores de la sociedad.

4.3.- Resultados de los diseños institucionales históricos del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín: la reconfiguración institucional para su consolidación programática.

El presente apartado analiza el caso del desempeño institucional en la Ciudad de Medellín durante el periodo 2007-2022 donde, de igual forma, cuenta con un énfasis especial en el periodo 2018-2020 que configura la aplicación inicial del nuevo diseño institucional del presupuesto participativo mediante el Acuerdo 028 de 2017 y su reglamentación.

En dicho tenor, se toman en consideración los parámetros establecidos en el apartado anterior del presente capítulo donde, a la par de la exposición y análisis de los resultados obtenidos a nivel ciudad, comunal y corregimental se desglosan explicaciones de orden técnico-procesal que permiten establecer un entendimiento adecuado del proceso deliberativo.

Cabe puntualizar que la información obtenida es de carácter público por la Alcaldía de Medellín a través del Sistema Único de Gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) y del portal específico sobre la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo. También se consideran los datos de instituciones de carácter privado para la medición de las opiniones ciudadanas.

Finalmente, es menester señalar que la explicación cuantitativa generada en las siguientes páginas, como en el caso de la capital mexicana, no es totalizante ni unívoca. Representa un acercamiento sobre las dinámicas y acciones de los actores facultados a participar, cuya profundización mediante la explicación cualitativa se genera en el siguiente capítulo a modo de complemento analítico y de respuesta a la pregunta general de investigación.

4.3.1.- La participación global en el presupuesto participativo

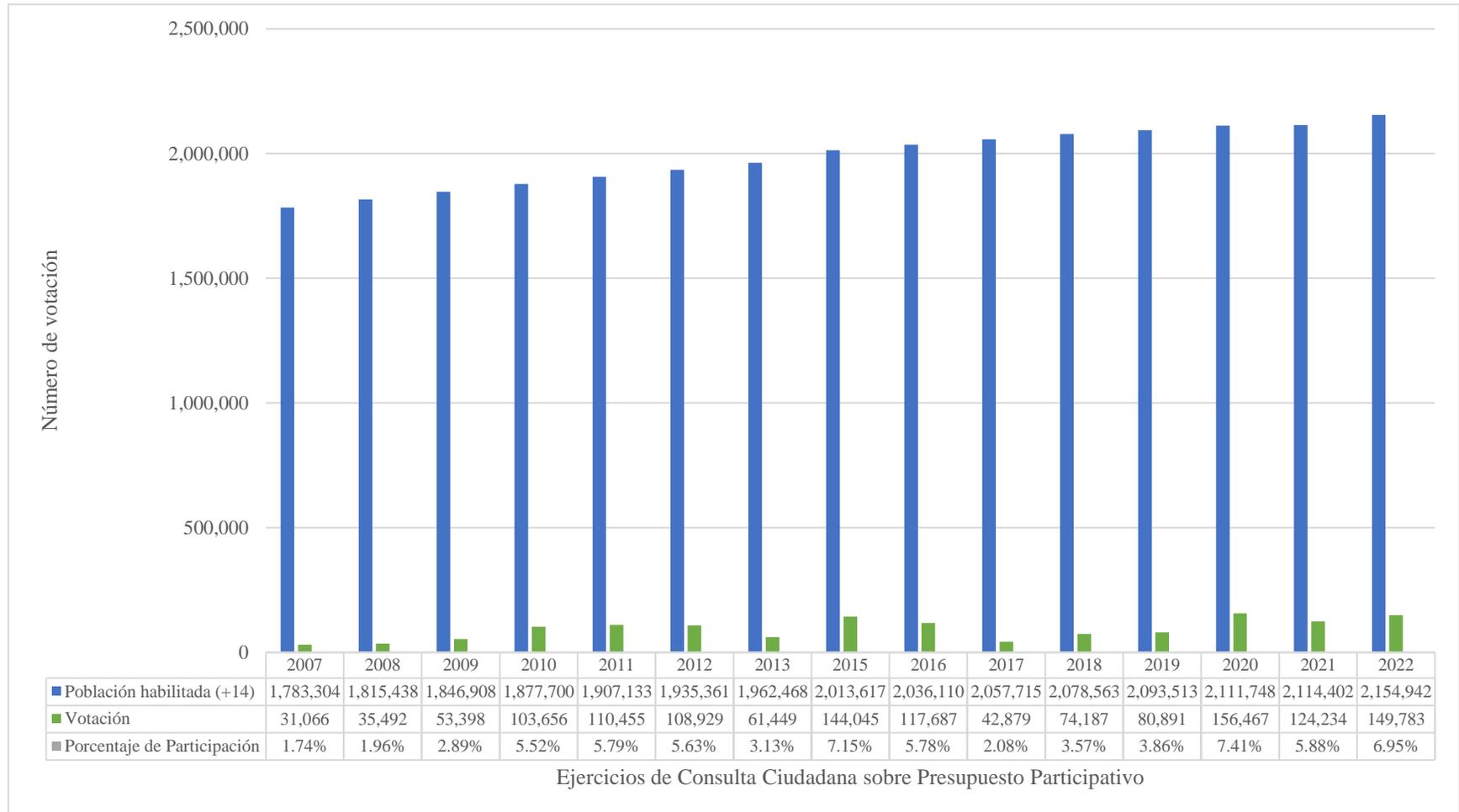
Si bien el presupuesto participativo empezó a implementarse en la Ciudad de Medellín desde el año 2004, no fue sino hasta el 2007 que se institucionalizó con el Acuerdo 043 de 2007 en materia de planeación local y presupuesto participativo. Desde entonces, incluyendo su fase de reconfiguración institucional, se han realizado un total de quince consultas con veintiuna subunidades operativas: dieciséis comunas y cinco corregimientos.

De manera particular, este parámetro hace especial énfasis en las Asambleas Barriales y Veredales y la jornada de priorización participativa, donde la ciudadanía emite su voto en torno a las prioridades ciudadanas y comunitarias convertidas en proyectos de presupuesto participativo. Ello implica considerar tanto la cantidad de votos y porcentajes obtenidos en cada consulta.

Cabe mencionar que no se toma como referencia un padrón y listado nominal electoral. Como tal, se debe considerar que durante la vigencia del primer diseño institucional, se tenían que configurar las Asambleas Barriales y Veredales donde se identifican y seleccionan las problemáticas primordiales y, además, se elegían diversos representantes a los Consejos Comunales y Corregimentales.

Posteriormente, con el segundo diseño institucional, se considera un momento metodológico específico de votación, como es la jornada de priorización participativa. En ambos casos el parámetro de inclusión tuvo como base la participación de las personas mayores de 14 años, por lo que se toma como referencia el número de participantes, el porcentaje promedio total y la población total mayor a dicha edad a pesar del vacío legal existente en los acuerdos y sus reglamentos locales en la materia sobre este aspecto.

Gráfico 14: participación ciudadana general del presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín (2007-2022)*



*Nota aclaratoria: Bajo el argumento de la existencia de particularidades y dinámicas del proceso, la Alcaldía de Medellín no cuenta con información sobre el proceso realizado en el año 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202210358597*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022, pp. 2-4.

Como es posible observar, el proceso con más baja participación fue en 2007 con el 1.74%, mientras que el más alto fue en 2020 con el 7.41%. Si bien el promedio general de las consultas ha sido de 4.62%, el diseño institucional que ha tenido un índice porcentual mayor de participación ha sido bajo el mandato del Acuerdo 028 de 2017 con el 4.96%.

Cabe señalar, de igual forma, que el proceso ha incorporado la participación de los menores de edad legal (mayores de 14 años). Ello ha tenido un impacto en el sentido de que, año con año, aumente la población habilitada para participar en el ejercicio de presupuesto participativo por la incorporación de nuevo/as potenciales ciudadano/as jóvenes.

Desde el punto de vista numérico, los procesos de 2013 y 2016 significaron una reducción significativa de votación bajo el parámetro de la ruta que los años previos venía trazándose *in crescendo*. Ello, como se ha señalado en el capítulo tercero, se consideró dentro de los motivos programáticos e institucionales para el rediseño institucional en 2017.

Desde la operación del Acuerdo 028, el proceso de 2021 marcó la interrupción de resultados que iban en crecimiento continuo. No obstante, los más altos porcentajes y número de votaciones emitidas en el periodo de vigencia de dicho acuerdo se deben, sustancialmente, a los cambios de orden metodológico-procesal y a los procesos de difusión del mecanismo.

El cambio metodológico sustantivo fue la incorporación de las jornadas de priorización presupuestaria, donde implica la toma de decisión final sobre los proyectos a priorizar por la ciudadanía en secrecía y libertad individual. En la materia de difusión, las actividades de orden artístico, pedagógico y cultural se añaden a la difusión típica por medios tecnológicos e impresos.

4.3.2.- Participación disgregada territorial en el presupuesto participativo

Este criterio analiza la participación obtenida en cada una de las estructuras territoriales que conforman al caso de estudio específico. La Ciudad de Medellín contempla dieciséis comunas y cinco corregimientos lo que representa un total de veintiuna demarcaciones territoriales que componen a la ciudad, cada una de manera diferenciada entre zonas urbanas y rurales.

Con la vigencia del diseño institucional del Acuerdo 043 de 2007 y su posterior modificación con el Acuerdo 028 de 2017, es posible observar una serie de tendencias que señalan la heterogeneidad de la participación ciudadana entre las Comunas y Corregimientos. Tales tendencias expresadas en los siguientes cuadros, por ejemplo, reflejan casos donde se tiene una la tasa de participación más alta pero con la menor participación numérica.

Más allá de dichos datos y su evolución histórica, es menester señalarlos en el marco de los cambios institucionales. Si observamos los resultados comparativos otorgados tras la asunción del Acuerdo 028 de 2017, es posible ver que las tendencias cambian en el espacio territorial comunal, pero no modifican la ambivalencia histórica de los Corregimientos sobre el hecho de no contar con casos específicos de mayor o menor participación porcentual y numérica.

Si bien, como se verá más adelante, depende las condiciones sociopolíticas de las comunidades en torno a la participación ciudadana lo que es un hecho es el grado de incidencia que tiene sobre los resultados los cambios y puesta en marcha de reglamentos y metodologías participativas distintas. En aquellas localidades donde la toma decisional fue funcional mediante asambleas, puede que no lo sea mediante la aplicación vía jornadas de priorización participativa por representar un camino decisional menos directo entre personas.

Cuadro 31: Evolución de la participación ciudadana en las divisiones político-administrativas en el presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín (2007-2016)

Comuna	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2015		2016	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Popular	2,998	3.44%	1,857	2.10%	3,583	4.00%	5,430	5.98%	5,968	6.49%	6,498	6.99%	4,129	4.40%	8,639	9.05%	8,927	9.29%
Santa Cruz	1,429	1.87%	1,260	1.62%	2,378	3.00%	4,021	5.00%	4,172	5.12%	4,873	5.91%	2,983	3.58%	4,164	4.90%	3,957	4.61%
Manrique	2,821	2.47%	2,898	2.49%	4,523	3.84%	6,582	5.51%	6,271	5.19%	7,389	6.05%	4,296	3.49%	7,616	6.08%	5,295	4.20%
Aranjuez	2,165	1.75%	2,144	1.71%	2,492	1.97%	5,575	4.38%	5,157	4.02%	6,003	4.65%	3,955	3.05%	8,301	6.33%	6,053	4.59%
Castilla	1,303	1.13%	2,090	1.78%	2,779	2.33%	6,134	5.09%	7,563	6.22%	5,554	4.53%	3,364	2.72%	9,766	7.80%	6,206	4.92%
Doce de Octubre	1,807	1.27%	2,027	1.40%	3,594	2.45%	7,091	4.77%	7,654	5.10%	7,632	5.04%	5,060	3.31%	11,721	7.56%	9,862	6.32%
Robledo	2,927	2.42%	3,507	2.83%	6,583	5.21%	10,197	7.92%	10,762	8.22%	10,684	8.03%	6,661	4.94%	12,911	9.34%	9,523	6.81%
Villa Hermosa	2,704	2.75%	2,654	2.67%	3,734	3.70%	8,014	7.85%	7,670	7.44%	5,841	5.61%	3,564	3.39%	8,612	8.06%	6,826	6.35%
Buenos Aires	801	0.75%	1,874	1.73%	2,747	2.51%	4,918	4.44%	5,584	5.00%	5,796	5.15%	3,363	2.96%	8,794	7.66%	7,052	6.11%
La Candelaria	478	0.65%	765	1.04%	1,932	2.62%	3,444	4.65%	3,694	4.97%	4,012	5.38%	2,310	3.09%	5,570	7.43%	4,383	5.83%
Laureles Estadio	258	0.24%	396	0.37%	716	0.66%	2,270	2.08%	3,096	2.82%	2,115	1.92%	1,619	1.46%	3,793	3.40%	4,746	4.24%
La América	691	0.85%	854	1.04%	1,276	1.54%	3,756	4.47%	4,470	5.27%	4,187	4.90%	2,259	2.62%	6,812	7.79%	5,266	5.98%

Cuadro 31: Continuación

Comuna	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2015		2016	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
San Javier	2,336	2.39%	2,435	2.45%	3,319	3.28%	3,177	3.09%	6,922	6.66%	7,195	6.85%	3,622	3.42%	9,425	8.81%	9,073	8.45%
El Poblado	336	0.33%	596	0.58%	705	0.67%	1,789	1.67%	1,554	1.42%	1,828	1.65%	1,219	1.08%	2,818	2.43%	2,565	2.17%
Guayabal	646	0.88%	872	1.17%	1,689	2.23%	3,371	4.39%	3,802	4.88%	3,090	3.92%	1,595	2.00%	5,210	6.43%	3,628	4.44%
Belén	1,183	0.75%	2,281	1.44%	2,835	1.76%	8,520	5.24%	7,611	4.64%	7,390	4.47%	3,624	2.17%	9,751	5.78%	8,597	5.07%
Corregimiento	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2015		2016	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
San Sebastián de Palmitas	438	16.60%	445	15.17%	587	18.79%	1,008	30.31%	1,061	29.21%	909	23.07%	332	7.75%	714	14.21%	737	13.85%
San Cristóbal	2,213	7.80%	2,258	6.79%	2,934	7.70%	7,666	17.86%	7,549	16.36%	7,069	14.29%	3,535	6.67%	7,520	12.51%	6,063	9.26%
Altavista	1,015	5.58%	896	4.84%	1,404	7.33%	2,682	13.34%	2,887	13.48%	2,865	12.60%	1,938	8.03%	3,006	11.18%	2,685	9.70%
San Antonio de P.	2,027	4.11%	2,798	5.43%	2,832	5.28%	6,366	11.33%	5,544	9.06%	6,962	10.49%	1,095	1.52%	7,277	8.68%	5,164	5.91%
Santa Elena	490	5.94%	585	6.58%	756	7.92%	1,645	1.24%	1,464	1.02%	1,037	0.67%	926	0.56%	1,625	0.86%	1,079	7.62%

***Notas aclaratorias:** a) Derivado de las particularidades del proceso, los datos de 2014 no se encuentran disponibles por parte de la Alcaldía de Medellín; b) El color verde representa los números y porcentajes más altos obtenidos en las asambleas barriales y veredales de cada año, mientras que el color rojo representa los números y porcentajes más bajos obtenidos en dichas asambleas.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Op. Cit.*, p. 2-4. La base estadística poblacional de referencia se encuentra en Alcaldía de Medellín, *Proyecciones de Población Medellín 2005-2020*, Planeación Municipal de Medellín, Medellín, 2020. Información gubernamental disponible para su consulta en <https://bit.ly/4b0XAK0>

Cuadro 32: Evolución de la participación ciudadana en las divisiones político-administrativas en el presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín (2017-2022)

Comuna	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Popular	5,126	5.29%	7,753	7.95%	8,203	8.38%	22,597	22.95%	42,131	37.45%	59,268	51.53%
Santa Cruz	558	0.65%	1,857	2.13%	2,340	2.67%	7,015	7.96%	5,074	5.41%	4,064	4.25%
Manrique	2,363	1.86%	4,874	3.81%	5,587	4.36%	10,867	8.43%	5,859	4.22%	5,853	4.14%
Aranjuez	1,106	0.84%	3,286	2.47%	4,965	3.73%	6,403	4.80%	2,733	2.30%	3,548	2.96%
Castilla	1,196	0.94%	4,051	3.18%	5,981	4.68%	12,082	9.41%	9,959	9.44%	9,209	8.67%
Doce de Octubre	3,253	2.07%	5,646	3.58%	6,227	3.93%	15,130	9.51%	8,683	5.88%	11,418	7.66%
Robledo	3,231	2.29%	3,433	2.41%	4,451	3.10%	8,761	6.06%	4,139	2.53%	5,152	3.09%
Villa Hermosa	3,531	3.27%	3,581	3.30%	3,246	2.99%	8,905	8.16%	5,492	4.17%	3,357	2.49%
Buenos Aires	1,094	0.94%	4,212	3.63%	3,997	3.44%	5,981	5.14%	2,998	2.15%	3,887	2.73%
La Candelaria	2,332	3.09%	2,553	3.38%	1,814	2.40%	4,144	5.46%	2,544	3.71%	4,085	5.93%
Laureles Estadio	2,339	2.08%	2,924	2.59%	3,108	2.75%	6,309	5.57%	2,612	2.87%	5,291	5.81%
La América	1,203	1.36%	3,318	3.73%	2,871	3.22%	5,251	5.86%	3,427	4.46%	3,109	4.03%
San Javier	1,639	1.52%	4,300	3.97%	5,993	5.53%	10,000	9.20%	7,504	5.55%	9,008	6.51%

Cuadro 32: Continuación

Comuna	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
El Poblado	1,164	0.98%	1,962	1.63%	2,055	1.69%	3,661	2.98%	2,384	2.49%	2,370	2.46%
Guayabal	1,143	1.39%	2,684	3.24%	2,247	2.70%	3,602	4.31%	1,846	3.28%	2,335	4.14%
Belén	2,455	1.44%	4,659	2.74%	4,032	2.37%	7,489	4.40%	3,688	2.01%	3,575	1.92%
Corregimiento	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
San Sebastián de Palmitas	617	10.96%	866	14.60%	1,042	16.70%	953	14.57%	1,272	25.99%	1,079	21.20%
San Cristóbal	3,396	4.80%	4,370	5.75%	4,816	5.95%	6,897	8.05%	3,785	3.49%	5,054	4.41%
Altavista	1,197	4.19%	2,171	7.36%	1,836	6.04%	2,500	7.97%	1,856	5.52%	2,422	6.97%
San Antonio de Prado	2,960	3.25%	3,935	4.16%	4,247	4.33%	6,307	6.22%	4,982	5.69%	4,085	4.46%
Santa Elena	976	6.60%	1,752	11.38%	1,833	11.47%	1,613	9.74%	1,266	5.88%	1,614	7.08%

***Notas aclaratorias:** a) Derivado de la existencia y particularidades del proceso, los datos de 2014 no se encuentran disponibles por parte de la Alcaldía de Medellín; b) El color verde representa los números y porcentajes más altos obtenidos en las jornadas de priorización participativa de cada año, mientras que el color rojo representa los números y porcentajes más bajos obtenidos en dichas consultas.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Op. Cit.*, p. 2-4. La base estadística poblacional de referencia se encuentra en Alcaldía de Medellín, *Proyecciones de Población Medellín 2018-2030*, Planeación Municipal de Medellín, Medellín, 2020. Información gubernamental disponible para su consulta en: <https://bit.ly/4b0XAK0>

4.3.3.- Participación por grupo poblacional

Este factor pretende observar y analizar la participación de distintos grupos que, tradicionalmente, se han excluido de la vida política y su posible incidencia en los asuntos públicos. Ello, como tal, no deja de reconocer su nexo con la exclusión y discriminación de orden económico, social y cultural que ha estado presente a lo largo de la historia de las sociedades.

En el caso de la Ciudad de Medellín, la participación e inclusión de grupos sociales en los asuntos públicos trasciende a lo que han señalado los Acuerdos 043 de 2007 y 028 de 2017. Si bien en ambos diseños y sus reglamentos se reconoce la participación de estos de distinta índole para la integración de los Consejos Comunales y Corregimentales, no se establece el principio de inclusión social.

Este principio que rige a lo anterior, de manera subyacente, se le ha denominado *enfoque diferencial*, que únicamente está presente en el diseño institucional del año 2017. Anteriormente, el Acuerdo 043 de 2007 y su reglamento se regían por principios de la ley de carácter nacional 152 de 1994, que no señalaba criterios positivos de empoderamiento de grupos específicos poblacionales.

Los elementos de orden procesal para la inclusión social en Medellín en el desarrollo de la planeación participativa y presupuesto participativo trascienden a lo que marcan las normas regulatorias. Por lo tanto, el siguiente cuadro establece medidas y programas de instancias gubernamentales de inclusión de los grupos sociales que inciden, en el desarrollo de la participación ciudadana en los asuntos públicos y cuyo eje estructural emana de la Alcaldía de Medellín.

Cuadro 33: Acciones para la participación social en los mecanismos de participación ciudadana (incluyendo el presupuesto participativo)

Año	Acciones afirmativas por grupo poblacional
<i>Población LGBTTTIQ+</i>	
2011	Medellín adopta políticas de reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género para su protección y garantía mediante el Acuerdo 08.
2018	En el Plan Estratégico 2018-2028 de Medellín, la comunidad LGBTI se contempló en las líneas estratégicas de fortalecimiento a organizaciones y fomento de liderazgos.
2020	Se crea la Gerencia de Diversidades Sexuales e Identidades de Género (GDSIG)
2021	Se crea la Escuela de Liderazgo. En la misma, la comunidad LGBTI tiene a su alcance la exigibilidad de derechos, el aprendizaje de prácticas y discursos no hegemónicos, así como acciones públicas que promuevan narrativas sociales sobre la diversidad sexual y de género. Por otro lado, este proceso promueve la generación de liderazgos con capacidad de incidencia pública.
2021-Actual	La GDSIG promueve apoyo técnico y conceptual para la visibilización y promoción de proyectos de P.P. en Consejos Comunales y Corregimentales.
<i>Personas con discapacidad</i>	
2019	La creación de “Puntos para la Inclusión” y “Puntos ser capaz” para que la población con discapacidad y sus cuidadores ejerzan su derecho al voto mediante la sensibilización y pedagogía sobre como participar, con una metodología basada en la accesibilidad física e intérpretes, en caso de la discapacidad auditiva.
2019 - Actual	Realización de jornadas de Postulación a los proyectos del Equipo de Discapacidad. Con base en la movilización social y acercamiento con grupos de la sociedad civil, su función es la réplica de la información sobre el presupuesto participativo.
2019-Actual	Jornadas de pedagogía con las instancias de participación vigentes en la Alcaldía, sea de orden presencial o virtual en cada comuna y corregimiento.
<i>Comunidades originarias y población indígena</i>	
2020	Se crea la Gerencia Étnica de la Alcaldía de Medellín para la coordinación, ejecución y evaluación de proyectos y políticas públicas con enfoque étnico diferencial.
2021	En la Comuna 15-Guayabal se realizaron ferias de servicios y de expresión cultural como artísticas. Además, se promovió una feria de emprendimiento <i>kichwua</i>

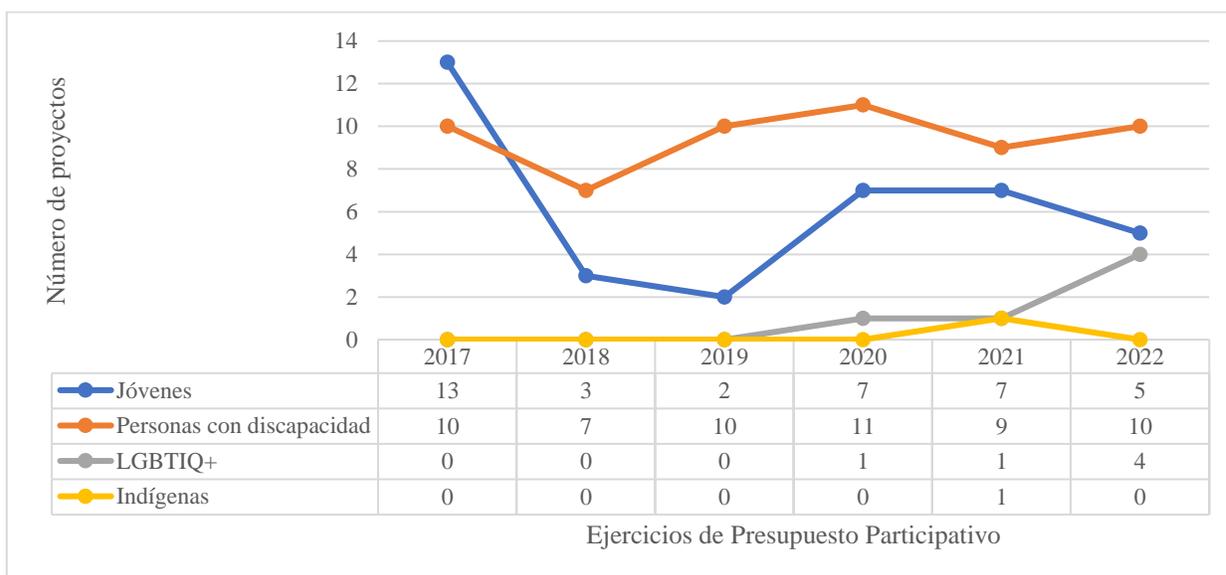
<i>Mujeres</i>	
2009- 2011	Puesta en marcha del “Acuerdo de voluntades” entre organizaciones sociales y la Secretaría de la Mujer de Medellín para fortalecer y cualificar su participación e incidencia social en las asambleas y comisiones temáticas.
2013 - Actual	Instauración de la Escuela de la Mujer Adulta, como eje institucional garante del acceso y permanencia de mujeres adultas en el sistema educativa. El P.P. permite su subsistencia y, a través de este, se llevan a cabo acciones afirmativas en territorio.
2017 - Actual	La promulgación del Acuerdo 028 de 2017 y su reglamento puso como principio el enfoque diferencial que, en conjunto con el enfoque territorial y la corresponsabilidad, se da pauta a la protección del derecho de participación de las mujeres bajo el enfoque de género en atención a las circunstancias particulares de cada territorio.
<i>Juventud y jóvenes en edad no legal de ejercicio de la calidad ciudadana</i>	
2010	Se adopta el programa para la participación de la juventud en la planeación y presupuesto participativo “P.P. Joven”
2012	Creación de la Secretaría de la Juventud y del equipo del P.P. Juvenil.
2012- Actual	Da inicio al programa “Incidencia y Organización Juvenil Democracia Joven” donde se pretende acompañar a los jóvenes en los territorios para participar e incidir como delegados en la ruta de PDL y del PP.
2014	La Secretaría de la Juventud de Medellín implementa el proyecto “Gestión, Planeación y Presupuesto Participativo Joven”, cuya finalidad era acompañar, sensibilizar y fomentar el conocimiento de su entorno para mejorar su participación, cuantitativa y cualitativamente, en el proceso deliberativo presupuestal.
2015	Se crea el Plan Estratégico de la Juventud 2015-2027, que pretende crear condiciones y estrategias de formación para la configuración de la subjetividad social, ética y política de los jóvenes como sujetos de deberes y derechos.
2016 - Actual	El equipo de Presupuesto Participativo, nacido en 2012 y a la par de la Secretaría de la Juventud, modifica su estructura para ampliar la cobertura y acompañamiento del sector en Comunas y Corregimientos a lo largo de la Ruta Metodológica del mecanismo.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202210412072 y 202210412063*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023.

La mayor parte de las acciones promovidas por la Alcaldía de Medellín versan en torno a los procesos de capacitación, formación cívica y reconocimiento de la importancia de los grupos poblaciones señalados en el proceso formativo de decisiones públicas. Todo ello con la finalidad de acrecentar su participación en los procesos de priorización y vigilancia de los recursos públicos.

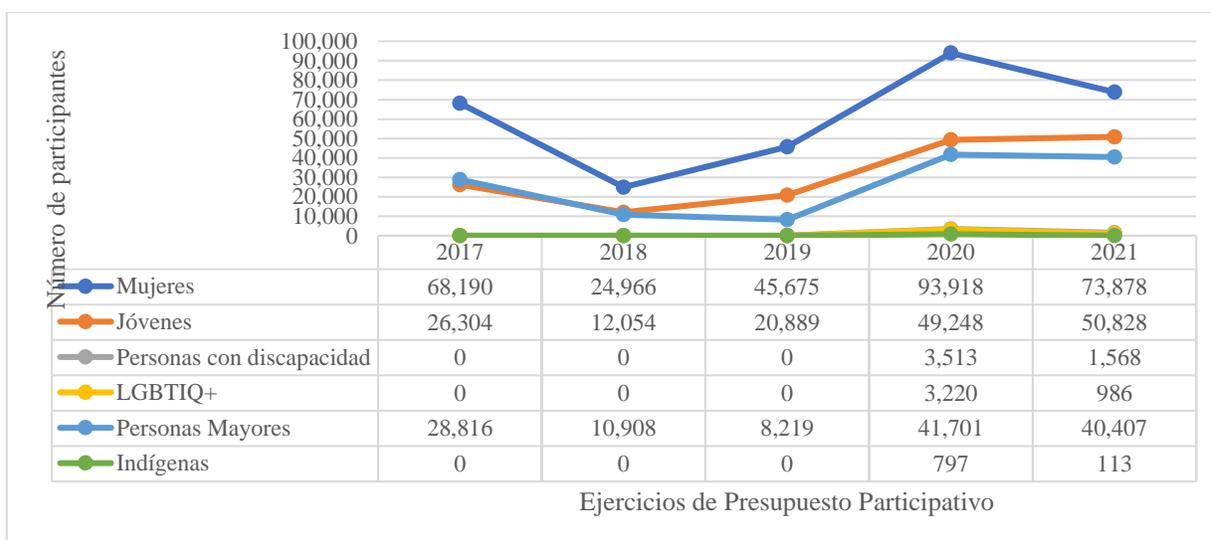
La mayor parte de las acciones de promoción e incentivación de la participación ciudadana se han centrado en los grupos juveniles, mujeres y miembros de la comunidad LGBTTTIQ+. Los jóvenes entre 14 y 28 años han tenido un mayor protagonismo al tener un presupuesto participativo específico, mientras que las personas con alguna discapacidad o la población originaria e indígena cuentan con menos actividades reseñadas desde 2019.

Gráfico 15: proyectos priorizados por diversos grupos sociales en el presupuesto participativo (2017-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202310080635*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023.

Gráfico 16: participación en la jornada de priorización participativa por grupos sociales (2017-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Prioriza el Presupuesto Participativo*, Gobierno de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2023. Sitio electrónico de información gubernamental, consultado el 13 de febrero de 2023 y disponible para su consulta en: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/prioriza/> y en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202210418957*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022.

A pesar de los alcances institucionales alcanzados, el comportamiento de estos grupos ha sido errático, como se muestra en los anteriores gráficos. Se debe resaltar que, con la información obtenida, en los últimos años se han dado mayor prioridad a los proyectos que tienen como base a la juventud y las personas con alguna discapacidad.

Aunado a ello, durante el periodo 2017-2021, han sido las mujeres quienes han participado más en los procesos de las jornadas de deliberación participativa, pero no han sido el grupo más favorecido. Han sido las personas con discapacidad quienes se han beneficiado más frente a otros grupos como la comunidad LGBTIQ+ e indígenas, a pesar de que su votación sea magra a partir del 2020, lo que refleja que existen grupos que no tendrán un alto grado de pertenencia en el presupuesto participativo, pero son altamente beneficiados.

4.3.4.- Votación por temática o rubro

Este parámetro se refiere a las prioridades temáticas sobre las cuales la ciudadanía emite su preferencia en el momento decisional del presupuesto participativo. Ello refleja el conjunto de demandas y necesidades de las comunidades que se transforman en proyectos y estos, a su vez, sean susceptibles de ser votados y respaldados por la ciudadanía.

El caso de Medellín no establece, en los Acuerdos 043 de 2007 ni en el respectivo 028 de 2017 y sus reglamentos, los rubros sobre los que la ciudadanía puede proponer demandas y proyectos comunitarios para que estos sean deliberados en las fases decisionales (asambleas barriales y veredales o en las jornadas de priorización participativa) que se diferencia de otros procesos de presupuesto participativo en la región latinoamericana.

Ello supone una propuesta decisional de carácter amplio frente a la óptica restringida procesal de establecer rubros generales o específicos de emisión de iniciativas ciudadanas. No obstante, ello no implica que no existan límites en la formulación de propuestas (a manera de insumos), ya que estas tienen que obtener un respaldo de los Consejos Comunales y Corregimentales y estar ajustadas a los Planes de Desarrollo Local (PDL) de cada demarcación territorial.

El siguiente cuadro muestra la evolución de votación por temáticas calificadas por la Alcaldía de Medellín, a través de la Secretaría de Participación Ciudadana, de mayor respaldo de la ciudadanía a nivel ciudad durante el periodo 2016-2022. Aunado a la explicación de dichos resultados, se deben considerar los cambios de orden metodológico, legal y procesal que contrajo el rediseño institucional de 2017.

Cuadro 34: Participación ciudadana en la emisión de la votación por temática en la Ciudad de Medellín (2016-2022)

Temática	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Educación Superior	45.272	289.228	36.536	36.814	116.764	74.543	64.954
Educación	28.880	307.300	36.288	49.803	110.418	36.562	61.766
Gestión del Riesgo	949	76.878	0	10.688	16.160	4.115	5.757
Inclusión Social	13.275	258.816	42.915	41.749	74.764	13.871	0
Indígenas	0	0	0	292	0	0	0
Salud	75.452	301.056	17.450	43.069	79.310	43.338	33.151
Movilidad	516	32.639	0	3.185	0	4.611	0
Infraestructura	36.656	279.815	11.073	31.326	40.793	45.560	39.655
No violencia	0	0	0	0	0	0	962
Arte y Cultura	33.874	558.371	16.014	40.496	91.304	61.336	44.768
Medio Ambiente	43.220	358.572	19.447	43.434	76.718	65.656	58.975
Participación Ciudadana	34.600	367.511	10.511	37.959	86.616	59.110	52.550
Comunicaciones	4.536	124.336	0	15.376	37.555	38.952	14.579
Vivienda	13.834	104.415	5.049	24.200	21.334	15.541	13.349
Desarrollo Económico	26.762	297.150	2.250	32.102	92.409	38.923	35.988
Mujeres	8.403	84.544	2.766	10.796	23.416	13.211	7.226
Seguridad y Convivencia	25.099	253.115	1.237	19.825	27.295	11.789	10.505
Juventud	10.911	76.155	495	17.755	30.853	10.438	12.047
Asistencia Psicosocial	0	16.613	0	6.379	7.558	5.181	48.624
Asist. Social Adulto Mayor	21.484	201.306	26.266	29.842	39.786	52.376	31.928
Asist. Social a la Población con Discap.	4.454	156.577	23.000	25.774	34.553	64.785	45.080
Derechos Humanos	7.372	73.610	7.275	4.639	0	0	0
Diversidad Sexual	0	10.980	0	3.737	0	3.962	2.892
Espacio Público y Equip.	0	0	1.292	1.045	0	0	0
Fort. Cultural de DD. HH., Paz y Tolerancia	401	0	1.046	3.720	8.250	21.465	24.950
Recreación y Deporte	54.657	389.474	24.937	54.429	96.623	72.995	59.386
Protección Social	4.234	49.023	6.831	8.052	0	0	0
Pract. Medicina Alternativa	0	0	0	0	0	1.316	0
Prevención y Prom. DH. Niñas, Niños y Ado.	2.081	32.758	2.270	6.656	3.821	5.450	11.395
Seguridad Alimentaria	13.552	168.136	19.082	28.198	29.083	60.097	29.415
Víctimas	0	0	0	752	0	0	0
Servicios Públicos	332	0	0	5.148	2.523	0	0
TOTAL MEDELLÍN	510.806	4.868.378	314.030	637.240	1.147.906	825.183	665.179

Nota: el año 2017 señala resultados bajo una ponderación y no reflejan la cantidad de votos. El color verde refleja los números más altos, mientras que el color rojo refleja los datos representativos más bajos.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202310045026*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023.

Lo anterior refleja, como tal, las preferencias de la ciudadanía participante, donde cada persona puede elegir un número máximo de proyectos definido en territorio. Ello supone que, a diferencia de otros procesos de presupuesto participativo en la región, se escoge más de un proyecto por comuna y corregimiento.

Los rubros clasificados que han tenido mayor preponderancia entre la población ha sido la educación superior en tres ocasiones, mientras que la inclusión social, salud, arte y cultura como recreación y deporte han sido en una sola ocasión. A pesar de la emergencia sanitaria por COVID-19, el rubro sanitario no fue el rubro de preferencia ciudadana; su impulso se daba, subyacentemente, en proyectos universitarios para la atención de la pandemia.

En contraposición a lo anterior, existe una multiplicidad de rubros que no tuvieron ningún interés de promoción ni votación ciudadana. Cabe señalar que varios de ellos empezaron a tener importancia tras la asunción institucional temática como secretarías o subsecretarías dentro de la Alcaldía, como es en lo relativo a los indígenas y la diversidad sexual.

Las de menor interés, ya que representan un nicho específico poblacional, se encuentran en lo referente a la práctica de la medicina alternativa y la no violencia. Aunado a ello, como se ha señalado, han sido pocos proyectos promovidos para la visibilización de los derechos y actividades de las personas de la comunidad LGTBTTIQ+ e indígenas.

Es importante señalar aquellas materias que cada demarcación priorizó con la mayor votación en las jornadas de priorización participativa, como se muestran en el siguiente cuadro y que, cabe mencionar, muestra la variabilidad de las preferencias ciudadanas a lo largo del tiempo.

Cuadro 35: Rubros de preferencia ciudadana por demarcación territorial en el presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín (2016-2022)

D.T.	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Popular	Infraestructura	Inc. Social	Educación	M. Ambiente	Edu. Sup.	M. Ambiente	M. Ambiente
Santa Cruz	Educación	Educación	Asist. A.M.	Educación	Educación	Arte y Cultura	Rec. y Deporte
Manrique	Rec. y Deporte	Salud	Inc. Social	Inc. Social	Inc. Social	M. Ambiente	Educación
Aranjuez	Edu. Sup.	Des. Eco.	M. Ambiente	Edu. Sup.	Inc. Social	Asist. P. Discap.	Cult. DH y Paz
Castilla	Inc. Social	Edu. Sup.	Inc. Social	Inc. Social	Inc. Social	Edu. Sup.	Arte y Cultura
Doce de Octubre	Salud	Protec. Soc.	Protec. Soc.	Protec. Soc.	Des. Eco.	Rec. y Deporte	Rec. y Deporte
Robledo	Salud	Part. Ciudad.	Educación	Educación	Edu. Sup.	Edu. Sup.	Educación
Villa Hermosa	Rec. y Deporte	Rec. y Deporte	Asist. A.M.	Educación	Salud	Rec. y Deporte	VV.RR.
Buenos Aires	Salud	Rec. y Deporte	Seg. Alim.	Edu. Sup.	Inc. Social	Rec. y Deporte	Educación
La Candelaria	Educación	Seg. y Conv.	Educación	Educación	Arte y Cultura	Arte y Cultura	VV.RR.
Laureles Estadio	Salud	Salud	VV.RR.	Educación	Educación	VV.RR.	Rec. y Deporte
La América	Salud	Inc. Social	Inc. Social	Inc. Social	Inc. Social	VV.RR.	Rec. y Deporte
San Javier	Salud	Arte y Cultura	Edu. Sup.	Edu. Sup.	Educación	Rec. y Deporte	Asist. P. Individual
El Poblado	Educación	Part. Ciudad.	Educación	Educación	Arte y Cultura	Rec. y Deporte	Rec. y Deporte
Guayabal	Salud	Juventud	Edu. Sup.	Edu. Sup.	Part. Ciudad.	Rec. y Deporte	Edu. Sup.
Belén	Edu. Sup.	Seg. y Conv.	Edu. Sup.	Rec. y Deporte	Salud	M. Ambiente	Educación
San Sebastián de Palmitas	M. Ambiente	Infraestructura	Des. Eco.	Serv. Públicos	M. Ambiente	VV.RR.	VV.RR.
San Cristóbal	Rec. y Deporte	Arte y Cultura	Educación	Asist. A.M.	Part. Ciudad.	Des. Eco.	VV.RR.
Altavista	Infraestructura	Inc. Social	Inc. Social	Educación	Educación	Educación	VV.RR.
San Antonio de Prado	Rec. y Deporte	Des. Eco.	Edu. Sup.	Educación	Educación	Infraestructura	Rec. y Deporte
Santa Elena	Edu. Sup.	Des. Eco.	Edu. Sup.	Educación	Educación	Rec. y Deporte	Edu. Sup.

Nota: Se representa mediante siglas y colores distintos los rubros de participación.

Fuente: Elaboración propia con base en *idem*.

El desarrollo de las temáticas preferentes por la ciudadanía se ha situado mayoritariamente en el ámbito de la educación, donde cuatro comunas y un corregimiento han tendido a priorizar proyectos en dicho rubro, abarcando desde la educación preescolar hasta el nivel medio. La educación universitaria o superior se cataloga como rubro específico y de gran calado en la población.

Si consideramos tanto al rubro educativo como de educación superior, estos han tenido influencia en casi la mitad de las comunas (7 de 16) y corregimientos (2 de 5). Ello ha supuesto el fomento a la creación de bachilleres y la puesta en marcha del Acuerdo 064 de 2006, como posteriores reglamentos que regulan el fondo económico “Camino para la Educación Superior”³¹⁶.

Por otro lado, cabe resaltar otros rubros como la inclusión social, recreación y deporte y la protección social como temáticas prioritarias. El primero es de mayor realce, ya que se está presente en las comunas de Manrique, Castilla y La América que son demarcaciones, como se observa más adelante, con niveles de desarrollo de nivel medio a medio alto de atención social.

Finalmente, es menester señalar que existen comunas y corregimientos donde no existe una preferencia clara a lo largo del tiempo o donde predominan más de un rubro bajo la caracterización de varios (VV.RR.). Es de llamar la atención que rubros como la cultura de derechos humanos y la paz, la asistencia psicosocial a adultos mayores como a personas con alguna discapacidad no tengan calado en la población; esto supone que, como en otros casos de estudios, se atiende a demandas prioritarias particulares más allá de aquellos rubros que fomentan la cohesión e interacción social.

³¹⁶ Para más información respecto al uso del presupuesto participativo y su importancia sobre la educación en todos los niveles, véase más en: Ramírez Bouchoud, María Fernanda y Franco Vargas, María Helena, “Presupuesto Participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín”, en *Revista Reflexión Política*, Vol. XVIII, Núm. 35, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, 2006, pp. 130-142.

4.3.5.- El uso de la tecnología

En la Ciudad de Medellín, el Acuerdo 043 de 2007 y sus posteriores modificaciones no contemplaron el uso de la tecnología en el proceso de presupuesto participativo. El único registro posible era a través de la difusión institucional de las actividades gubernamentales y el acervo histórico de los resultados de cada uno de los ejercicios realizados.

Desde el programa de gobierno del alcalde Gutiérrez, se establecieron líneas de acción orientadas a la generación de movilización ciudadana para una mayor participación. En dicho tenor, el Plan de Desarrollo 2016-2019, contemplar esquemas institucionales para facilitar "... a la ciudadanía los medios de participación en la construcción de una administración transparente, participativa y colaborativa..."³¹⁷.

Es en ese sentido que, en conjunto con las transformaciones metodológicas de 2017 que dieron origen a la jornada de priorización participativa, se habilitó la plataforma electrónica que tendría por nombre *Medellín Decide* y que se fue ampliando hasta que en 2022 la emisión de opinión vía remota y en puntos de votación fuera 100% electrónica con esquemas pedagógicos de aprendizaje en su uso.

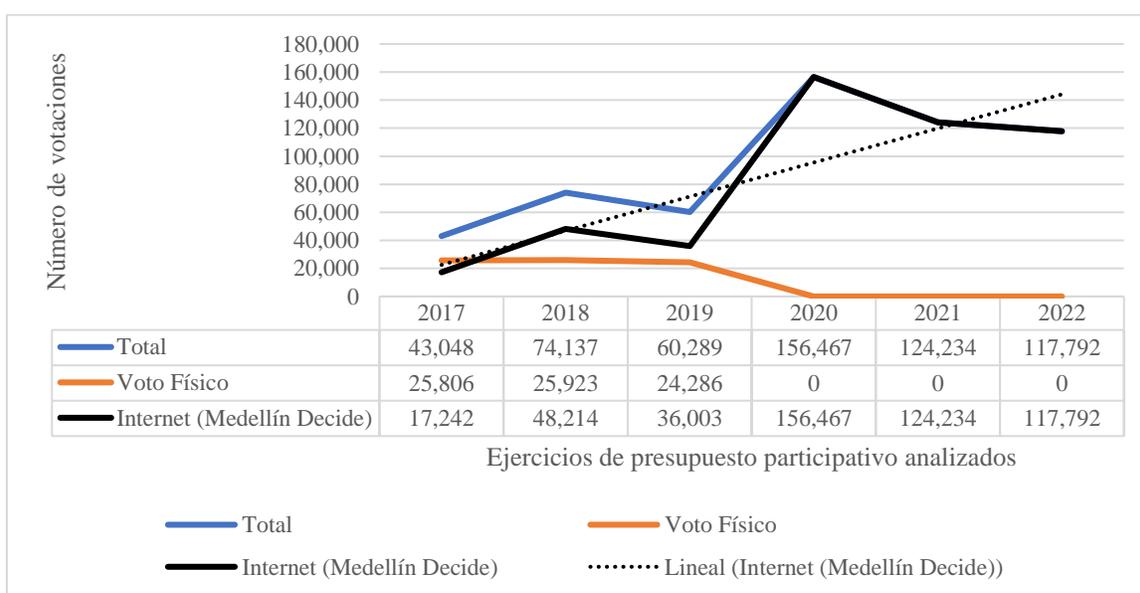
Cabe decir que no se contempla su uso en la etapa correspondiente a la presentación de propuestas ciudadanas y definición de proyectos que van a votación. En este sentido, sigue siendo el eje rector las reuniones de los grupos sociales en territorio, en conjunto con representantes gubernamentales, para la definición de iniciativas con carácter prioritario.

³¹⁷ Alcaldía de Medellín, *Plan de desarrollo...*, Op. Cit., p. 102

Con base en lo anterior, el gráfico siguiente muestra la evolución en la emisión decisonal ciudadana en las jornadas de priorización participativa. Desde 2018, se observa una tendencia hacia el alza en el uso de la plataforma *Medellín Decide* hasta concretarse la opción preferencial única por la vía virtual en 2020.

La determinación en torno a que la jornada de priorización participativa fuese en modalidad virtual se debió, en buena medida, al impacto restrictivo de convivencia social de la emergencia sanitaria por COVID-19. Esta modalidad se amparó en lo establecido por el art. 53 del Decreto 0697 de 2017, que regula el ejercicio de presupuestación participativa en la ciudad en modalidad virtual.

Gráfico 17: Evolución de la votación en el presupuesto participativo por la vía presencial y electrónica en la Ciudad de Medellín (2017-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202210412072*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022, p. 1.

De ahí que, de acuerdo con la información de la Alcaldía de Medellín, desde 2020 hasta 2022 se aplicó la modalidad virtual única como medio de

expresión de la opinión ciudadana. Si bien en el primer año de aplicación se obtuvo un avance sustantivo en el uso de la tecnología durante la jornada de priorización presupuestal de alrededor del 434.59% en comparación con el 2019, este decreció de manera continua.

Para 2021 la participación decreció un 20.60% y en 2022 decreció 5.19%, ambos en comparación con el año previo. Este decrecimiento se explica por la falta de garantías en torno a la seguridad y pedagogía informática que se traduce en potenciales vulnerabilidades; de ahí que para el proceso de elección decisonal en 2021 se tuviera que posponer por denuncias presentadas por habitantes de las comunas y corregimientos ante la Personería de Medellín³¹⁸.

La observación en torno a las dieciséis comunas y cinco corregimientos en lo particular podría suponer que en aquellas donde existe una mayor accesibilidad y comprensión del uso de las herramientas tecnológicas (internet, teléfono celular y computadora) habría una mayor participación ciudadana por estos medios.

Utilizando como base la Encuesta de Calidad de Vida que mide las condiciones socioeconómicas de Medellín que puede señalar que sí existe una relación entre el grado de acceso a las TIC's y la participación en el presupuesto participativo³¹⁹ en el periodo optativo de 2017-2019 y obligatorio entre 2020-2022 en el ámbito de las Comunas, más no de los Corregimientos y que corresponden a otra serie de dinámicas particulares de cada territorio que se alienta o no a la participación virtual.

³¹⁸ Caracol Radio Medellín, “Por denuncia de irregularidades, posponen elección del PP en Medellín”, en *Caracol Radio*, nota del 13 de septiembre de 2021 y consultada el 09 de febrero de 2023. Nota periodística disponible para su consulta en: https://caracol.com.co/emisora/2021/09/14/medellin/1631590868_120086.html

³¹⁹ Los datos obtenidos se obtuvieron con base en con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202310047189*, Subdirección de Información y Evaluación Estratégica, Medellín, 2023, pp. 1-6.

Cuadro 36: Evolución de la votación a través del sistema “Medellín Decide” por ámbito territorial en la Ciudad de Medellín (2017-2022)

Comuna	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Popular	3,756	4,385	4,901	22,597	42,131	44,151
Santa Cruz	283	758	1,444	7,015	5,074	3,427
Manrique	987	1,980	2,356	10,867	5,859	4,844
Aranjuez	625	687	1,830	6,403	2,733	3,023
Castilla	595	1,090	2,656	12,082	9,959	6,395
Doce de Octubre	1,355	2,589	3,055	15,130	8,683	8,413
Robledo	1,159	1,519	1,588	8,761	4,139	4,332
Villa Hermosa	909	912	862	8,905	5,492	2,764
Buenos Aires	512	1,094	1,263	5,981	2,998	3,110
La Candelaria	479	527	521	4,144	2,544	3,115
Laureles Estadio	1,291	1,274	1,348	6,309	2,612	4,499
La América	561	1,208	1,007	5,251	3,427	2,520
San Javier	502	1,091	3,089	10,000	7,504	7,540
El Poblado	549	858	688	3,661	2,384	1,743
Guayabal	375	957	697	3,602	1,846	1,780
Belén	1,046	1,284	903	7,489	3,688	2,810
Total	14,984	22,213	28,208	138,197	111,073	104,466
Corregimiento	2017	2018	2019	2020	2021	2022
San Sebastián de Palmitas	279	278	531	953	1,272	766
San Cristóbal	506	769	647	6,897	3,785	4,006
Altavista	172	375	457	2,500	1,856	1,967
San Antonio de Prado	1,081	1,428	1,898	6,307	4,982	3,488
Santa Elena	220	860	723	1,613	1,266	1,336
Total	2,258	3,710	4,256	18,270	13,161	11,563
TOTAL Medellín	17,242	25,923	32,464	156,467	124,234	116,029

Nota: El color verde representa la cantidad de votación más alta, mientras que el color rojo representa la más baja.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Prioriza el Presupuesto Participativo...Op Cit.*

4.3.6.- Recursos financieros a disposición del presupuesto participativo

Es menester recordar que tanto el Acuerdo 043 de 2007 y el Acuerdo 028 de 2017 contemplan que el ejercicio de presupuesto participativo deberá contar con un porcentaje no inferior al 5% del total del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). De manera particular, son sus reglamentos respectivos quienes establecen la serie de condiciones para su distribución territorial.

El diseño institucional de 2007 establecía que el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) realiza la distribución únicamente en consideración a criterios distributivos como son el nivel poblacional, el Índice de Desarrollo Humano, Índice de Calidad de Vida y otros no específicos que buscaran garantizar los principios de equidad y solidaridad territorial³²⁰.

El marco referencial de 2017 sigue la misma línea de distribución de recursos financieros bajo el principio de la equidad y con base en la calidad de vida de la población en cada unidad territorial existente en la capital antioqueña sin señalar puntualmente los índices a utilizar³²¹. Empero, el presupuesto participativo sigue como medio instrumental de igualación sustantiva.

Aunado a todo lo anterior, la distribución equitativa de los recursos públicos se acompaña con la definición de los techos presupuestales en cada demarcación territorial cuya suma general debe ser igual o mayor al porcentaje establecido en el POAI; en este sentido, tras la decisión ciudadana sobre la priorización de proyectos, la asignación de recursos para el cumplimiento de proyectos se hace de manera descendente³²².

³²⁰ Artículo 40 del Acuerdo Municipal 043 de 2007 de la Alcaldía de Medellín.

³²¹ Artículo 43 del Acuerdo Municipal 028 de 2017 de la Alcaldía de Medellín.

³²² Lo anterior supone que a las iniciativas ciudadanas seleccionadas en cada Comuna y Corregimiento se asignan recursos y se realizan conforme al número de votación obtenido en un orden de mayor a menor. Esto en consonancia con el Plan de Desarrollo Local (PDL) y el Programa de Ejecución (PE).

Cuadro 37: Presupuesto asignado por comuna en el presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín (2007-2022)

Comuna	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Popular	\$ 5,890,000,000	\$ 7,500,000,000	\$ 7,500,000,000	\$ 8,381,000,000	\$ 8,939,000,000	\$ 9,557,000,000
Santa Cruz	\$ 5,000,000,000	\$ 7,100,000,000	\$ 7,100,000,000	\$ 7,694,000,000	\$ 8,038,000,000	\$ 8,387,000,000
Manrique	\$ 4,779,000,000	\$ 6,900,000,000	\$ 6,900,000,000	\$ 7,581,000,000	\$ 7,973,000,000	\$ 8,325,000,000
Aranjuez	\$ 4,556,000,000	\$ 6,600,000,000	\$ 6,600,000,000	\$ 7,079,000,000	\$ 7,399,000,000	\$ 7,661,000,000
Castilla	\$ 3,667,000,000	\$ 5,300,000,000	\$ 5,300,000,000	\$ 5,796,000,000	\$ 6,173,000,000	\$ 6,594,000,000
Doce de Octubre	\$ 4,890,000,000	\$ 7,100,000,000	\$ 7,100,000,000	\$ 7,695,000,000	\$ 8,066,000,000	\$ 8,437,000,000
Robledo	\$ 4,112,000,000	\$ 6,100,000,000	\$ 6,100,000,000	\$ 6,848,000,000	\$ 7,315,000,000	\$ 7,781,000,000
Villa Hermosa	\$ 4,170,000,000	\$ 6,200,000,000	\$ 6,200,000,000	\$ 6,858,000,000	\$ 7,331,000,000	\$ 7,796,000,000
Buenos Aires	\$ 3,556,000,000	\$ 5,300,000,000	\$ 5,300,000,000	\$ 5,788,000,000	\$ 6,110,000,000	\$ 6,423,000,000
La Candelaria	\$ 2,556,000,000	\$ 3,700,000,000	\$ 3,700,000,000	\$ 4,150,000,000	\$ 4,442,000,000	\$ 4,744,000,000
Laureles Estadio	\$ 2,248,000,000	\$ 3,300,000,000	\$ 3,300,000,000	\$ 3,617,000,000	\$ 3,879,000,000	\$ 4,202,000,000
La América	\$ 2,778,000,000	\$ 4,000,000,000	\$ 4,000,000,000	\$ 4,334,000,000	\$ 4,620,000,000	\$ 4,942,000,000
San Javier	\$ 4,334,000,000	\$ 6,500,000,000	\$ 6,500,000,000	\$ 7,014,000,000	\$ 7,243,000,000	\$ 7,647,000,000
El Poblado	\$ 2,362,000,000	\$ 3,400,000,000	\$ 3,400,000,000	\$ 3,676,000,000	\$ 3,917,000,000	\$ 4,132,000,000
Guayabal	\$ 3,112,000,000	\$ 4,600,000,000	\$ 4,600,000,000	\$ 4,942,000,000	\$ 5,186,000,000	\$ 5,422,000,000
Belén	\$ 2,890,000,000	\$ 4,200,000,000	\$ 4,200,000,000	\$ 4,867,000,000	\$ 5,369,000,000	\$ 5,899,000,000
TOTAL	\$ 60,900,000,000	\$ 87,800,000,000	\$ 87,800,000,000	\$ 96,320,000,000	\$ 102,000,000,000	\$ 107,949,000,000

Cuadro 37: Continuación

Comuna	2013	2014	2015	2016	2017
Popular	\$ 11,132,000,000	\$ 11,132,000,000	\$ 11,132,000,000	\$ 11,132,000,000	\$ 11,901,134,649
Santa Cruz	\$ 9,772,000,000	\$ 9,772,000,000	\$ 9,772,000,000	\$ 9,772,000,000	\$ 10,447,807,487
Manrique	\$ 9,783,000,000	\$ 9,783,000,000	\$ 9,783,000,000	\$ 9,783,000,000	\$ 10,463,955,566
Aranjuez	\$ 8,845,000,000	\$ 8,845,000,000	\$ 8,845,000,000	\$ 8,845,000,000	\$ 9,462,774,632
Castilla	\$ 7,764,000,000	\$ 7,764,000,000	\$ 7,764,000,000	\$ 7,764,000,000	\$ 8,300,112,903
Doce de Octubre	\$ 9,700,000,000	\$ 9,700,000,000	\$ 9,700,000,000	\$ 9,700,000,000	\$ 10,367,067,089
Robledo	\$ 9,773,000,000	\$ 9,773,000,000	\$ 9,773,000,000	\$ 9,773,000,000	\$ 10,447,807,487
Villa Hermosa	\$ 9,136,000,000	\$ 9,136,000,000	\$ 9,136,000,000	\$ 9,136,000,000	\$ 9,769,588,144
Buenos Aires	\$ 7,799,000,000	\$ 7,799,000,000	\$ 7,799,000,000	\$ 7,799,000,000	\$ 8,332,409,062
La Candelaria	\$ 6,067,000,000	\$ 6,067,000,000	\$ 6,067,000,000	\$ 6,067,000,000	\$ 6,491,527,990
Laureles Estadio	\$ 4,793,000,000	\$ 4,793,000,000	\$ 4,793,000,000	\$ 4,793,000,000	\$ 5,118,941,226
La América	\$ 6,313,000,000	\$ 6,313,000,000	\$ 6,313,000,000	\$ 6,313,000,000	\$ 6,749,897,263
San Javier	\$ 9,296,000,000	\$ 9,296,000,000	\$ 9,296,000,000	\$ 9,296,000,000	\$ 9,947,217,020
El Poblado	\$ 4,638,000,000	\$ 4,638,000,000	\$ 4,638,000,000	\$ 4,638,000,000	\$ 4,957,460,430
Guayabal	\$ 6,460,000,000	\$ 6,460,000,000	\$ 6,460,000,000	\$ 6,460,000,000	\$ 6,911,378,059
Belén	\$ 7,079,000,000	\$ 7,079,000,000	\$ 7,079,000,000	\$ 7,079,000,000	\$ 7,573,449,322
TOTAL	\$128,350,000,000	\$128,350,000,000	\$128,350,000,000	\$128,350,000,000	\$137,242,528,329

Cuadro 37: Continuación

Comuna	2018	2019	2020	2021	2022
Popular	\$ 14,898,328,963	\$ 14,201,330,967	\$ 15,132,784,639	\$ 16,435,738,982	\$ 17,748,012,191
Santa Cruz	\$ 13,184,287,830	\$ 12,530,956,523	\$ 13,390,918,142	\$ 14,566,251,883	\$ 15,685,087,165
Manrique	\$ 13,630,285,810	\$ 12,835,286,413	\$ 13,829,617,236	\$ 15,109,742,551	\$ 16,404,738,291
Aranjuez	\$ 12,296,244,477	\$ 11,629,012,165	\$ 12,506,686,113	\$ 13,723,958,233	\$ 14,452,729,456
Castilla	\$ 10,792,665,830	\$ 10,260,706,641	\$ 11,038,569,814	\$ 12,074,571,967	\$ 12,583,892,852
Doce de Octubre	\$ 13,576,774,511	\$ 12,857,626,508	\$ 13,869,341,570	\$ 15,207,140,415	\$ 16,126,020,367
Robledo	\$ 13,277,678,121	\$ 12,629,394,927	\$ 13,504,006,068	\$ 14,709,000,349	\$ 16,057,370,575
Villa Hermosa	\$ 12,634,639,335	\$ 11,954,953,179	\$ 12,818,041,548	\$ 13,980,188,162	\$ 15,424,482,365
Buenos Aires	\$ 10,679,638,997	\$ 10,154,595,634	\$ 10,851,650,236	\$ 11,827,266,561	\$ 13,115,913,017
La Candelaria	\$ 8,093,504,927	\$ 7,724,454,484	\$ 8,215,250,660	\$ 8,896,857,688	\$ 9,385,338,901
Laureles Estadio	\$ 6,336,784,840	\$ 6,097,598,330	\$ 6,516,968,803	\$ 7,025,104,089	\$ 7,106,526,887
La América	\$ 8,082,246,389	\$ 7,805,460,302	\$ 8,299,851,790	\$ 8,812,724,993	\$ 9,147,256,009
San Javier	\$ 12,795,197,430	\$ 12,076,727,167	\$ 12,963,971,557	\$ 14,165,805,569	\$ 15,613,434,059
El Poblado	\$ 5,995,313,734	\$ 5,759,719,010	\$ 6,092,698,069	\$ 6,570,822,458	\$ 6,518,157,432
Guayabal	\$ 8,904,960,315	\$ 8,362,787,971	\$ 8,930,753,649	\$ 9,729,057,810	\$ 9,958,435,638
Belén	\$ 10,076,126,711	\$ 9,496,969,305	\$ 10,259,554,716	\$ 11,302,498,074	\$ 12,342,536,495
TOTAL	\$ 175,254,678,220	\$ 166,377,579,526	\$ 178,220,664,610	\$ 194,136,729,784	\$ 207,669,931,700

Nota: El color verde representa los presupuestos más altos, mientras que el color rojo los más bajos. Cada cantidad está expresada a valor de pesos colombianos (COP).

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202210358597...*, Op. Cit., pp. 10-13.

Cuadro 38: Presupuesto asignado por corregimiento en el presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín (2007-2022)

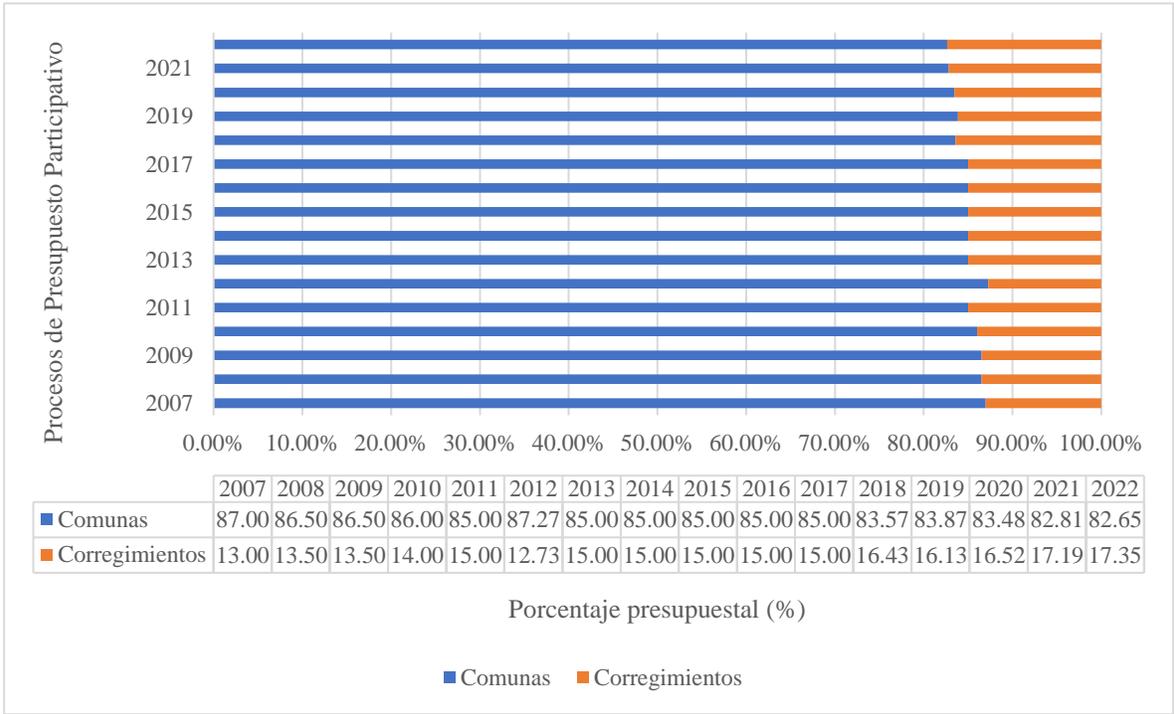
Corregimiento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
San Sebastián de Palmitas	\$949,000,000	\$1,440,000,000	\$1,440,000,000	\$2,218,000,000	\$2,821,000,000	\$3,304,000,000	\$4,287,000,000	\$4,287,000,000
San Cristóbal	\$2,148,000,000	\$3,230,000,000	\$3,230,000,000	\$3,550,000,000	\$4,014,000,000	\$4,270,000,000	\$4,992,000,000	\$4,992,000,000
Altavista	\$1,706,000,000	\$2,560,000,000	\$2,560,000,000	\$2,824,000,000	\$3,195,000,000	\$3,344,000,000	\$3,992,000,000	\$3,992,000,000
San Antonio de Prado	\$3,033,000,000	\$4,570,000,000	\$4,570,000,000	\$4,979,000,000	\$5,587,000,000	\$5,698,000,000	\$6,495,000,000	\$6,495,000,000
Santa Elena	\$1,264,000,000	\$1,900,000,000	\$1,900,000,000	\$2,109,000,000	\$2,383,000,000	\$2,434,000,000	\$2,884,000,000	\$2,884,000,000
TOTAL	\$9,100,000,000	\$13,700,000,000	\$13,700,000,000	\$15,680,000,000	\$18,000,000,000	\$15,746,000,000	\$22,650,000,000	\$22,650,000,000
Corregimiento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
San Sebastián de Palmitas	\$4,287,000,000	\$4,287,000,000	\$4,586,054,600	\$6,398,376,404	\$5,971,350,259	\$6,464,357,220	\$7,383,763,937	\$8,164,050,113
San Cristóbal	\$4,992,000,000	\$4,992,000,000	\$5,345,014,340	\$7,731,394,140	\$7,165,758,522	\$8,082,232,236	\$9,225,271,899	\$10,400,350,887
Altavista	\$3,992,000,000	\$3,992,000,000	\$4,263,093,008	\$5,981,456,620	\$5,615,228,348	\$6,423,017,238	\$6,950,790,911	\$7,355,156,652
San Antonio de Prado	\$6,495,000,000	\$6,495,000,000	\$6,943,674,218	\$9,312,214,586	\$8,792,935,166	\$9,534,628,954	\$10,759,996,901	\$11,170,805,166
Santa Elena	\$2,884,000,000	\$2,884,000,000	\$3,084,283,200	\$5,023,241,793	\$4,462,972,803	\$4,760,495,004	\$5,992,784,302	\$6,504,853,690
TOTAL	\$22,650,000,000	\$22,650,000,000	\$24,222,119,366	\$34,446,683,543	\$32,008,245,098	\$35,264,730,652	\$40,312,607,950	\$43,595,216,508

Nota: El color verde representa los presupuestos más altos, mientras que el color rojo los más bajos. Cada cantidad está expresada a valor de pesos colombianos (COP).

Fuente: Elaboración propia con base en *Idem*.

Desde el punto de vista porcentual general han sido las Comunas quienes obtienen mayor cantidad de recursos públicos del presupuesto participativo en comparación con los Corregimientos. En todos los procesos desde 2007 a 2022, las primeras han obtenido una cantidad superior al 80% del presupuesto asignado total como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 18: Evolución porcentual de distribución de techos presupuestales entre comunas y corregimientos de la Ciudad de Medellín (2017-2022)



Fuente: Elaboración propia.

El punto de equilibrio estándar se dio entre 2013 y 2017, al establecerse un porcentaje distributivo de 85% para zonas urbanas y 15% para las rurales. Si bien en 2017 se introducen cambios metodológicos sobre la base de asignación de recursos públicos, el impacto sobre los corregimientos se ha expresado en un avance mínimo del +2.35%.

Por otro lado, como se ahondará en el apartado sobre el desarrollo humano de las comunidades, las condiciones sociales y económicas entre las

comunas y corregimientos no son el factor único de asignación de recursos. Ello ha supuesto críticas de pobladores y líderes comunitarios a lo largo del tiempo debido a la sofisticación de la fórmula que no ha sido objeto de interpretación y explicación clara para la ciudadanía³²³.

Mientras tanto, si se observa la distribución porcentual por comunas y corregimientos en lo individual y su nexa con una mayor o menor participación en las entonces asambleas deliberativas (barriales y veredales), así como en las jornadas de priorización participación, no existe una relación plenamente establecida de incentivos/desincentivos entre estos.

Por un lado, en consideración con el esquema operativo de 2007, únicamente se observa una coincidencia en torno a las comunas de Laureles Estadio y El Poblado, donde existen una menor cantidad de recursos y menor participación ciudadana. A nivel corregimental, San Sebastián de Palmitas posee la más alta tasa de participación, pero su nivel presupuestal es de carácter medio (entre el tercer y cuarto lugar de las cinco demarcaciones rurales).

En contraposición a lo anterior, el Acuerdo 028 de 2017 mantiene las mismas tendencias de mayor participación con mayores tasas presupuestales a nivel comunal, más no en lo corregimental donde hay tendencias ambivalentes en lo número y porcentuales. Los casos extremos lo representan el Corregimiento de San Antonio de Prado, que ha recibido la mayor cantidad de recursos públicos con la menor participación ciudadana registrada, y Santa Elena que no ha obtenido los índices de participación más bajos pero sí el presupuesto más bajo, porcentualmente hablando.

³²³ Montes Velásquez, Yulian Danilo, “Resultados”, en *Balance del cambio normativo en la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo: el caso de Medellín desde la mirada de sus participantes (2016-2019)*, Informe de Prácticas de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, Medellín, 2020, p. 96.

4.3.7.- Participación de organizaciones civiles y comunitarias

Las organizaciones civiles y comunitarias fungen, a modo reiterativo, una doble función: ser un canal de representación social entre la sociedad y las instituciones de gobierno en turno en aras del cumplimiento de su objeto social y, por otro lado, ser un medio jurídicamente institucionalizado de formación del capital social.

En el caso de la Ciudad de Medellín, las organizaciones sociales han jugado un papel preponderante durante el proceso de planeación y decisión popular en torno al presupuesto participativo. No obstante, esta participación organizacional ha sido alterada a lo largo del tiempo derivado de los cambios jurídico-procesales como metodológicos de 2007 y 2017.

Si bien se contempla su participación en los Consejos de Planeación Territorial (CPT) como en los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP), no se visibiliza su actuación. La Alcaldía de Medellín, con base en la información obtenida, desconoce la cantidad y calidad de trabajo existente de las organizaciones sociales en el presupuesto participativo, debido a que cada demarcación es variable con sus dinámicas propias.

Este problema se ha venido reconociendo a lo largo de los años donde tras la asunción de la Ley 1757 de 2015 de carácter nacional y el Acuerdo 028 de 2017, se debía promover "...la vigilancia al funcionamiento de los escenarios de participación instituidos por ley y en los cuales se discuten procesos de planeación para el desarrollo de las comunidades..."³²⁴ a fin de promover la transparencia y evitar las prácticas del clientelismo y escasa representatividad.

³²⁴ Guzmán Sossa, Yesica Alejandra *et al.*, *Informe final: formas de participación ciudadana en Medellín: una aproximación a sus dificultades y retos*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Personería de Medellín y Observatorio de Participación Ciudadana, Medellín, 2020, p. 50.

A pesar de dicho desconocimiento, se ha documentado la creación de organizaciones no gubernamentales o de entes sin fines de lucro que tienen vínculos laborales y de personería jurídica con la Alcaldía de Medellín. Ello ha venido a contraer la sospecha del uso potencial de estas instancias formadoras de capital social hacia objetivos de orden proselitista, propagandístico y electoral en las comunas y corregimientos.

Lo anterior ha supuesto la dotación de contratos y asignaciones para la realización de obras y servicios en las demarcaciones a cargo de personas que cuentan con vinculaciones a distintos funcionarios públicos y se genere, como consecuencia, la potencial captura de un mecanismo de participación social convertido en un medio de ganancia privado.

Ello también, como parte de una acción política discrecional, ha alentado a que las Secretarías de Participación Ciudadana como de Inclusión Social tengan una cantidad de recursos presupuestales superiores a otras dependencias y sean, entonces, objeto de interés de las ONG's para incidir en las priorizaciones y que ellas hagan los trabajos en torno a las demandas ciudadanas seleccionadas bajo la denominada "estrategia de las ESAL"³²⁵.

Si bien no se puede negar la importancia de las organizaciones sociales en la generación de propuestas en torno al presupuesto participativo y ser vínculos representativos que generen capital social, estos han ido reduciendo su importancia a lo largo del tiempo como eje de acción para la resolución de problemas comunitarios en la perspectiva y creencia de la ciudadanía.

³²⁵ El florecimiento de las entidades sin ánimo de lucro (ESAL) en los últimos con vinculación gubernamental ha sido indagado por medios de comunicación. Para más información, véase en: Redacción El Colombiano, "Extraño boom de ONG ligadas con equipo del alcalde", en *El Colombiano*, nota del 08 de noviembre de 2021 y consultada el 16 de marzo de 2023. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/extrano-boom-de-ong-ligadas-con-equipo-del-alcalde-DE15993707>

4.3.8.- Índice de calidad de vida y nexos con el presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín

Es menester recordar la premisa en la que la Ciudad de Medellín utiliza como método de distribución de recursos públicos entre comunas y corregimientos, con base en los acuerdos gubernamentales y sus reglamentos, los índices en torno a la calidad de vida y de desarrollo humano. La base para el actual análisis es el Índice de Progreso Social (IPS).

El IPS representa el esquema complementario al Índice Multidimensional de Calidad de Vida (IMCV) donde ambos forman parte de las encuestas de calidad de vida que realiza el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Alcaldía de Medellín de manera anualizada. Los resultados generales en el periodo 2013-2019 por comuna y corregimiento, en torno a las necesidades básicas, fundamentos de bienestar y oportunidades, se presentan en el siguiente cuadro.

En consideración a los criterios de evaluación que conforman al índice se consideran, de manera subyacente, aspectos fundamentales específicos como el acceso a la salud, el agua, a la vivienda digna y seguridad personal. Aunado a ello, se contemplan los aspectos de la convivencia pacífica en comunidad y se señalan aquellos como es el acceso a la educación, a la información y a un medio ambiente sostenible y sustentable.

En lo relativo a la relación existente entre el nivel de vida poblacional y su nexos con la participación ciudadana en el presupuesto participativo, se puede señalar que existe una tendencia ambivalente. A pesar de ello, si se observan los casos extremos de mayor y menor participación, sí existe una propensión no totalizadora sobre la base teórica prevista en el actual estudio.

Cuadro 39: Evolución del índice de progreso social en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de Medellín (2013-2019)

Comuna	2013	2016	2019
Popular	60.3	57.5	59.0
Santa Cruz	64.4	60.3	61.3
Manrique	64.1	59.9	59.8
Aranjuez	69.2	63.7	64.0
Castilla	71.6	67.3	66.3
Doce de Octubre	69.1	66.1	66.4
Robledo	71.0	66.3	66.6
Villa Hermosa	62.9	59.4	60.2
Buenos Aires	70.4	69.0	68.7
La Candelaria	62.6	62.0	60.0
Laureles-Estadio	79.1	75.3	74.7
La América	78.8	73.4	72.5
San Javier	61.5	62.3	61.7
El Poblado	83.2	76.2	77.7
Guayabal	72.0	67.2	67.8
Belén	77.3	70.2	69.5
Corregimiento	2013	2016	2019
San Sebastián de Palmitas	55.6	63.4	63.5
San Cristóbal	63.8	58.4	63.3
Altavista	60.6	64.5	61.5
San Antonio de Prado	67.3	66.5	69.0
Santa Elena	57.9	51.2	60.6

Nota: La evolución del índice se marca entre los valores 0 y 100, donde 0 es el menor nivel posible y 100 es el mayor nivel posible de desarrollo social y su presentación entre 2013 y 2019 en los estratos sociales se presenta con color verde fuerte (muy alto de 85 a 100 puntos), verde pálido (alto de 75 a 85 puntos), amarillo (medio alto de 65 a 75 puntos), rosa (medio bajo de 55 a 64 puntos), naranja (bajo de 45 a 55 puntos) y rojo (muy bajo de 0 a 45 puntos). No obstante, a pesar de que los cambios metodológicos en 2016 hacen que no sean comparables estudios previos a dicha fecha, es posible señalar rutas generales de avance o retroceso en las demarcaciones territoriales a lo largo del tiempo.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Medellín Cómo Vamos, *Índice de Progreso Social – Comunas y Corregimientos de Medellín 2013-2017*, Programa Medellín Cómo Vamos, Medellín, 2019, p. 16 y en Medellín Cómo Vamos, *Índice de Progreso Social – Comunas y Corregimientos de Medellín 2016-2019*, Programa Medellín Cómo Vamos, Medellín, 2021, p.15.

La comuna 7 – Robledo, que fue antes de 2017 aquella que tuvo el mayor número de votantes y porcentaje de participación en siete procesos, su nivel de progreso social siempre fue medio alto, aunque haya reducido su valoración en un orden de los 4.7 puntos entre 2013 y 2016; como tal, el puntaje de desarrollo social se ha situado en la medida de todas las comunas existentes en Medellín.

Entre 2017 y 2022 ha sido la comuna 1 – Popular la que cuenta con los mayores niveles de participación ciudadana en el presupuesto participativo, tanto de orden numérico como porcentual. En dicho tenor, sí se cuenta con el incentivo de ser la comuna con el nivel más bajo de desarrollo social a lo largo del periodo de estudio emprendido con 58.9 puntos promedio.

Mientras tanto, en lo relativo a los corregimientos, a lo largo de la vigencia del Acuerdo 043 de 2007 fue San Sebastián de Palmitas que contó con el porcentaje de participación más alto de su población y cuyo nivel de desarrollo social pasó del último lugar al tercero más alto entre sus correligionarias.

A partir de 2017, se observa que han sido San Sebastián de Palmitas y San Cristóbal quienes cuentan con los mayores niveles porcentuales y numéricos de participación, respectivamente. El primer caso es ciertamente atípico debido a que su posición de desarrollo social ha mejorado, pero sigue siendo de las más bajas en la Ciudad de Medellín.

En términos generales, no existe una tendencia unívoca sobre la cual los bajos niveles de vida de la población pueden incentivar la participación en el presupuesto participativo como medio de superación a las condiciones colectivas generales. En buena medida, influenciado por características particulares de cada demarcación y del diseño institucional predominante.

4.3.9.- Desglose de proyectos presentados, rechazados, comprometidos concluidos y no concluidos

Este parámetro, como se ha mencionado, pretende analizar el tratamiento de las iniciativas de la ciudadanía convertidas en proyectos y, a su vez, en acciones prioritarias de atención para los gobiernos locales. Este incide directamente en la credibilidad y confianza de la ciudadanía en el mecanismo del presupuesto participativo y, por ende, en las administraciones públicas.

En el caso de la Ciudad de Medellín, la presentación y priorización de propuestas ciudadanas en cada comuna y corregimiento ha cambiado con el paso de los diseños institucionales. Ello ha supuesto pasar del esquema deliberativo de las Asambleas Barriales y Veredales al modelo representativo de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación en cada demarcación territorial

Derivado de lo anterior y con base en la información gubernamental obtenida, el siguiente cuadro expresa la evolución de proyectos priorizados, proyectos concluidos y no concluidos durante los ejercicios fiscales del 2017 al 2022. Los datos previos al 2017 no se encuentran disponibles debido a la lógica decisonal comunitaria que subsistió en la vida político-social territorial por medio del Acuerdo 043 de 2007.

Los datos obtenidos señalan que, de 394 proyectos impulsados por la ciudadanía, 386 fueron terminados y únicamente 8 no se concluyeron. A su vez, estos se tradujeron en 2,817 acciones de proyectos comunitarios en todas las demarcaciones territoriales de Medellín donde, en promedio, se cumplieron el 96.98% de la totalidad de iniciativas de la población quedando en pendiente 84 proyectos que representan el 3.02% restante.

Cuadro 40: Avances reportados de ejecución de proyectos de presupuesto participativo al término del ejercicio fiscal por comunas (2017-2022)

Comuna	2017			2018			2019		
	⊘	✓	X	⊘	✓	X	⊘	✓	X
Popular	91	89	2	58	57	1	77	77	0
Santa Cruz	75	71	4	50	49	1	48	48	0
Manrique	62	62	0	36	36	0	30	30	0
Aranjuez	66	64	2	47	47	0	40	38	2
Castilla	89	86	3	30	30	0	50	43	7
Doce de Octubre	80	79	1	28	28	0	48	48	0
Robledo	43	42	1	27	27	0	34	34	0
Villa Hermosa	73	71	2	23	23	0	48	48	0
Buenos Aires	51	45	6	30	30	0	52	52	0
La Candelaria	61	56	5	28	28	0	65	63	2
Laureles - Estadio	62	60	2	32	31	1	37	37	0
La América	60	56	4	40	40	0	48	46	2
San Javier	59	57	2	45	43	2	40	40	0
El Poblado	45	41	4	18	17	1	15	15	0
Guayabal	78	77	1	46	46	0	33	33	0
Belén	54	45	9	33	33	0	36	36	0
TOTAL	1,049	1,001	48	571	565	6	701	688	13

Cuadro 40: Continuación

Comuna	2020			2021			2022		
	⊗	✓	X	⊗	✓	X	⊗	✓	X
Popular	74	71	3	59	46	13	56	17	39
Santa Cruz	49	49	0	75	31	44	71	16	55
Manrique	67	59	8	39	33	6	49	12	37
Aranjuez	59	56	3	80	62	18	84	14	70
Castilla	62	61	1	58	52	6	36	11	25
Doce de Octubre	68	65	3	59	39	20	47	10	37
Robledo	63	63	0	34	28	6	30	7	23
Villa Hermosa	50	50	0	29	20	9	32	4	28
Buenos Aires	35	35	0	66	44	22	41	10	31
La Candelaria	72	72	0	61	51	10	54	12	42
Laureles-Estadio	41	41	0	44	37	7	45	11	34
La América	51	51	0	44	25	19	45	9	36
San Javier	47	46	1	47	45	2	22	5	17
El Poblado	36	35	1	46	36	10	31	7	24
Guayabal	59	55	4	51	34	17	70	6	64
Belén	57	57	0	34	29	5	61	12	49
TOTAL	890	866	24	826	612	214	774	163	611

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Desglose de proyectos ejecutados con recursos de PDL y PP indexado al Oficio de petición con radicado no. 202210358597*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022, 627 pp.

Cuadro 41: Avances reportados de ejecución de proyectos de presupuesto participativo al término del ejercicio fiscal por corregimiento (2017-2022)

Corregimiento	2017			2018			2019		
	⊘	✓	X	⊘	✓	X	⊘	✓	X
San Sebastián de Palmitas	14	13	1	23	20	3	53	52	1
San Cristóbal	34	31	3	41	41	0	35	35	0
Altavista	36	32	4	31	31	0	33	33	0
San Antonio de Prado	65	62	3	19	19	0	26	26	0
Santa Elena	16	14	2	17	17	0	53	53	0
TOTAL	165	152	13	131	128	3	200	199	1
Corregimiento	2020			2021			2022		
	⊘	✓	X	⊘	✓	X	⊘	✓	X
San Sebastián de Palmitas	49	49	0	40	33	7	31	2	29
San Cristóbal	49	43	6	35	29	6	30	6	24
Altavista	25	22	3	23	17	6	35	2	33
San Antonio de Prado	60	50	10	32	26	6	21	1	20
Santa Elena	38	34	4	37	18	19	27	6	21
TOTAL	221	198	23	167	123	44	144	17	127

Fuente: Elaboración propia con base en *Idem*.

Tras dicho nivel de cumplimiento, se crea el Plan de Ejecución 2020-2023 donde se observa una tendencia hacia un mayor incumplimiento por parte de las autoridades gubernamentales. Ejemplo de ello es que se impulsaron 3,022 acciones de proyectos comunitarios y hasta el corte en 2022, se cumplió con 1,979 iniciativas ciudadanas quedando pendiente 1,043 propuestas.

Los datos señalan que, en el ámbito territorial comunal, se cumplieron el 97.51% de los proyectos promovidos que se priorizaron en jornadas deliberativas. De ellas resalta el caso de la comuna 3 – Manrique que fue la única en que en tres años consecutivos de análisis obtuvo un índice de cumplimiento del 100%.

Desde la perspectiva de los corregimientos, estos cuentan con un índice de cumplimiento levemente menor del 96.44%. Específicamente fue San Antonio de Prado que tuvo un cumplimiento promedio del 98.46% del total de proyectos, mientras que San Sebastián de Palmitas fue la que menormente tuvo dicho índice del orden del 92.64%.

Más allá del estudio particular de cada demarcación, es importante señalar que entre comunas y corregimientos existen diferentes trayectorias sociopolíticas que inciden en el grado de participación ciudadana. Si bien esto se observa con mayor detenimiento en el siguiente capítulo, no ha existido ningún caso que no se haya vulnerado el nivel de cumplimiento entre planes.

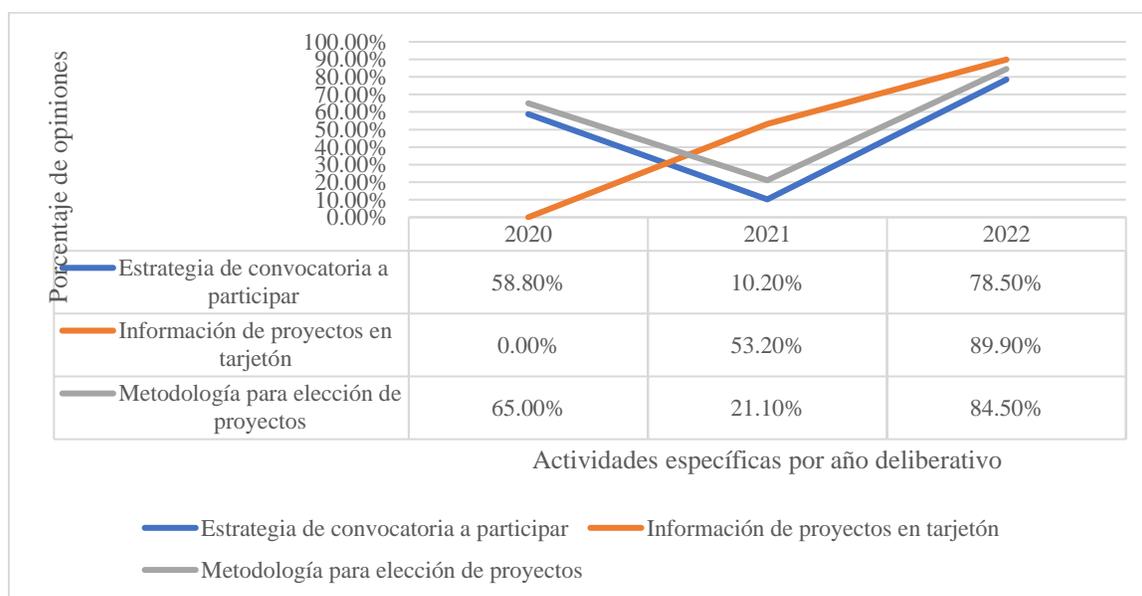
En términos generales, la trayectoria analizada en torno a los niveles de cumplimiento de los proyectos de presupuesto participativo ha ido a la baja al pasar de un rango de 9 de 10 proyectos realizados a 6 de cada 10 iniciativas concretadas. Lo anterior, cabe reiterar, en el marco de las dos facetas que enmarcan los Planes de Ejecución de proyectos.

4.3.10. - *Percepciones de la ciudadanía en torno al presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín: la búsqueda del retorno de la legitimidad*

El presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín está sujeto al juicio valorativo que las ciudadanas y ciudadanos hagan en torno a las diferentes fases del proceso y, de manera muy particular, sobre la consecución de los objetivos y compromisos generados. De ahí se reconoce que el desempeño obtenido es motivo de incentivo o desincentivo para la participación.

Con base en lo anterior, se cuenta con información del periodo 2020-2022 obtenido de la organización “Medellín Cómo Vamos”, así como de la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Gráfico 19: Resultados aplicativos en torno a las actividades específicas de las fases del presupuesto participativo en Medellín (2020-2022)



Nota: Se considera únicamente la suma de las respuestas que señalaron ser “Efectiva” y “Muy Efectiva” la acción de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202310032773*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023, pp. 3-4.

El gráfico anterior muestra la medición de tres actividades que, a consideración de la Alcaldía, son objeto de relevancia como procesos específicos en la ruta establecida del presupuesto participativo. En la misma, se puede observar tendencias ambivalentes sobre el grado de satisfacción de las personas que catalogan positivamente el proceder institucional.

En promedio, a lo largo del periodo, el 49.16% de la población se siente satisfecha con las estrategias de difusión para convocar a la ciudadana en la jornada de priorización participativa como son el uso de las redes sociales, ferias didácticas, encuentros para la difusión cultural *in situ*, capacitaciones de educación cívica y difusión de derechos de grupos sociales.

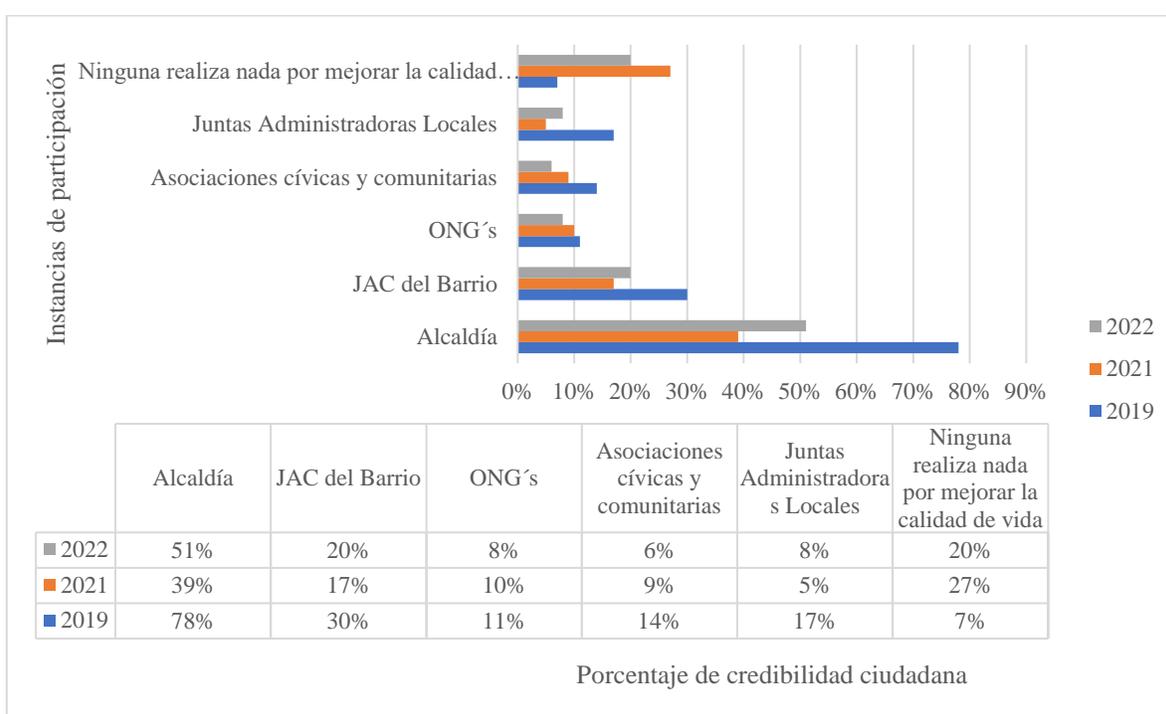
En cuanto a lo referente sobre la información de proyectos en las boletas de votación y la metodología usada para su elección van de la mano, ya que la primera incide en la segunda. Se puede observar que, a pesar de los vaivenes generados en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, estos repuntaron a un porcentaje mayor del 80% de satisfacción entre las personas.

Empero, el porcentaje de aquellas personas que no consideran efectivas las acciones de gobierno tuvieron un porcentaje mayor en el proceso para elección de proyectos del ejercicio fiscal 2021. Los ajustes procesales en medio la pandemia generaron que el 88.3% definiera como inefectivas las estrategias de convocatoria y 42.3% sobre la metodología de elección de proyectos.

A ello se debe considerar un hecho fundamental para el desarrollo del presupuesto participativo: el 52% de la población no conoce fehacientemente el Plan de Desarrollo Local de la comuna o corregimiento al que corresponde. Su gravedad está enmarcada en que de este documento deviene el Plan de Ejecución y en la forma en que las ideas ciudadanas se convierten en proyectos.

En contraposición, se encuentra la postura de la organización “Medellín Cómo Vamos” que refleja la baja aceptación poblacional de las instancias que interactúan en el proceso. Como muestra de ello es la baja participación ciudadana en organizaciones de base comunitaria, colectivos, grupos cívicos, consejos locales, sindicatos y asociaciones (de 66% en 2020 a 92% en 2021).

Gráfico 20: Niveles de confianza en torno a las instancias que participan en el presupuesto participativo (2019-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en Medellín Cómo Vamos, *Encuesta de percepción ciudadana de Medellín 2022*, Medellín Cómo Vamos, Medellín, 2023, p. 64.

La ciudadanía cree más en la acción de gobierno que en instancias de representación sectorial o comunitaria, pero la única percepción que aumentó más entre 2019 y 2021 fue aquella que señala que nadie está efectuando acciones en favor de la población con su reajuste en 2022. Es de resaltar la debilidad mostrada por las JAL y las Juntas de Acción Comunal (JAC) debido a su carácter de enlace entre el gobierno local y la sociedad.

4.4.- *Los resultados importan*: consideraciones generales comparativas del presupuesto participativo

Los anteriores dos apartados del presente capítulo tuvieron por objetivo dar un panorama general de la puesta en práctica, desde una óptica cuantitativa, del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín. Si bien se aborda desde temporalidades diferentes, su base se centró en el estudio de diversos criterios analíticos que operan bajo el amparo de diversos diseños institucionales.

Los resultados obtenidos, en primer lugar, miden la efectividad de los diseños institucionales y de programas operativos que tienen fines confluyentes al objetivo general del presupuesto participativo desde una orientación cívica-valorativa: mayor influencia y empoderamiento ciudadano en la toma de decisiones pública que inciden en su calidad de vida.

El acercamiento cuantitativo expresa términos pragmáticos del funcionamiento del presupuesto participativo en ambos casos de estudio. Bajo la premisa del ejercicio político de que *los resultados importan* sin negar la importancia del método a través del cual se llegan a estos, el siguiente cuadro expresa el desempeño general de los criterios comparativos analíticos utilizados.

En lo general, ambos procesos tienen un índice de participación general bajo por parte de la población que está facultada para participar en este proceso de participación ciudadana. En ninguno de los casos planteados llega a tener un promedio superior al 5%, a pesar de que se pueden mostrar procesos anualizados que rebasan dicho margen porcentual que atienden a sus circunstancias particulares.

Cuadro 42: Resultados cuantitativos de los criterios analíticos sobre el presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín

Criterio	Resultado CDMX	Resultado Medellín
% de participación gen.	4.80% promedio	4.62% promedio
Participación disg.	*16.94% - Alto (2014) *0.82% - Bajo (2013)	*30.31% - Alto (2010) *0.24% - Bajo (2007)
Participación sectorial	Acciones institucionales tendientes a su fortalecimiento y empoderamiento mediante la difusión de sus derechos políticos, capacitación, campañas socioculturales y, en su caso, accesibilidad para la emisión de la opinión	
Votación por rubro	Preferente a obras y servicios públicos	Preferente al sector de la educación superior
Uso de tecnología	En retroceso, a pesar de su eficiencia procesal	En aumento, al punto de ser la única vía de votación
Disp. de recursos públicos presupuestales de las D.T.	De 3% al 4% entre diseños institucionales	5% entre diseños institucionales
Participación de organizaciones civiles	Nula, con 0.22 organizaciones por U.T.	Escasa, más allá de las contempladas por ley
Nexo entre P.P. e índice de vida	Incidente, con tendencias ambivalentes entre demarcaciones territoriales	
Evolución de proyectos sobre base temporal	*Promovidos: 84,309 *Cumplidos: entre 2 a 3 de cada 10 proyectos (Anual)	*Promovidos: 5,839 *Cumplidos: 7 de cada 10 proyectos (cuatrianual)
Percepción ciudadana	Se confía en el mecanismo, pero con baja credibilidad en instituciones participantes y escasa apropiación ciudadana para la construcción de capital social	

Fuente: Elaboración propia.

Es menester resaltar que si bien el dato sobre la participación general promedio da pauta inicial para aseverar que el desempeño del presupuesto participativo en ambos casos ha sido nulo en cuanto a la persecución de sus objetivos, hay distintos elementos subyacentes que fortalecen y explican dicha hipótesis.

En ambos casos se priorizan distintos rubros de acciones prioritarias por parte de la sociedad que los gobiernos en turno tienen como obligación jurídica atenderlas. Es decir, el presupuesto participativo ha significado una alternativa ciudadana de expresión de demanda por servicios básicos frente a otros medios de presión popular.

Aunado a ello, en ninguno de los dos casos se ha dado paso pleno a una democracia electrónica debido a la falta de certidumbre procesal en la seguridad informática en su uso y el aprendizaje pedagógico ciudadano en ciernes. Si bien los casos difieren numéricamente en su uso, no se distinguen de la existencia de problemas operativos comunes.

Por otro lado, el uso de los recursos públicos ha constituido una de las partes sustantivas que genera incentivos o desincentivos para la ciudadanía en torno a su participación. Además de que en ambos casos se deliberan porcentajes menores frente a otros procesos en la región latinoamericana, estos han sido objeto de controversia por la sociedad civil y expresado a través de distintos medios de comunicación.

La falta de transparencia y rendición de cuentas plena, así como el uso de dichos recursos para beneficios particulares o partidistas, son las querellas más recurrentes en el análisis social y político del mecanismo. A ello se suma el hecho de que los proyectos e iniciativas ciudadanas convertidas en

compromisos gubernamentales han sido escasamente cumplimentados en tiempo y forma.

Además, su aplicación no necesariamente ha tenido por consecuencia plena la consecución de sus objetivos de justicia social. La mejora constante de las condiciones de desarrollo social de las demarcaciones territoriales de los casos de estudio depende, mayormente, de otras políticas públicas donde el factor participativo mediante este mecanismo deliberativo es técnicamente incidental.

Sin embargo, como causa y efecto de lo anterior, está el papel que ha jugado la ciudadanía en las distintas fases del presupuesto participativo. Las organizaciones de la sociedad civil no se han podido constituir como un medio entre sociedad y gobierno que genere pleno capital social, mayor interés del colectivo por los asuntos públicos y corresponsabilidad política y ética de toma de decisiones.

La desconfianza se ha convertido en el factor preponderante para calificar la estima ciudadana sobre las instituciones gubernamentales y de órganos ciudadanos institucionalizados. Este hecho no es novedoso frente al actual reto que afrontan los gobiernos democráticos sobre las condiciones que permitan asegurar su legitimidad institucional.

Por lo tanto, el presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín comparten déficits estructurales que dan pauta a desempeños institucionales escasos entre objetivos y resultados. A pesar de contar con legislaciones, esquemas operativos y dinámicas territoriales diversas, se reconoce estadísticamente un problema común: la falta de mayor participación ciudadana en el espacio público.

4.5.- Conclusión

A lo largo de la presente investigación, se ha señalado con ahínco la propuesta relativa que refiere al hecho de que el presupuesto participativo, en cuanto a su efectividad en la consecución de sus fines y objetivos programáticos, depende de las reglas y procedimientos que se establecen en los diseños institucionales y su consonancia al momento de ser ejecutado o practicado.

Los casos de la Ciudad de México y de la Ciudad de Medellín no han sido la excepción. Cada uno cuenta con fines y objetivos trazados en diseños institucionales que, como se ha expresado con anterioridad, pretenden fortalecer el régimen democrático a través de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la mejora constante de las condiciones sociales de la población.

Empero, los resultados analizados permiten establecer que existen deficiencias legales y operativas para ampliar la participación y apropiación ciudadana en el mecanismo. De manera específica, las modificaciones a las leyes y procesos como su posterior ajuste y adaptación constituyen una explicación parcial a lo anterior.

A lo largo de la existencia del presupuesto participativo y con base en la información cuantitativa obtenida, se puede señalar una constante existente a lo largo de las investigaciones académicas: la baja participación en fases decisionales como es la elección de proyectos y su posterior vigilancia en materia de cumplimiento de compromisos mediante la transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, la indagatoria también contrajo otros aspectos analíticos que se consideraron de utilidad para explicar las actuales tendencias que predominan en los casos estudiados. De ahí que se haya contemplado el uso de

las TIC's y el grado de participación que ejercen las organizaciones de la sociedad civil para la generación de capital social.

De igual forma, se establecieron parámetros que permiten traspasar el presupuesto participativo como un mero ejercicio de participación ciudadana, como son el estudio de los índices de calidad de vida y la confianza política ciudadana hacia este. En este sentido, no solo se midió su impacto como medio no unívoco para mejorar la calidad de vida de la población, sino su potencial apropiación colectiva.

A este último es menester resaltar la baja credibilidad institucional con la que gozan distintos entes que participan en el presupuesto participativo. Ello explicable debido a sus acciones y actos que se pueden acercar no solo por sus facultades y atribuciones, sino que, desde el ámbito cuantitativo, versa sobre la generación y evolución de los proyectos que muestra datos diversos entre demarcaciones territoriales.

En lo general, se ha podido observar que existen tendencias ambivalentes sobre el presupuesto participativo en los casos de estudio seleccionados donde sus resultados tienden a reflejar la misma consonancia en torno a la baja participación y alta desconfianza de la sociedad sobre las acciones de los gobiernos y actores políticos en turno.

Las acciones, obras y omisiones de los actores participantes establecidos en la ley o extralegales que se tradujeron en determinados desempeños en el presente capítulo, se siguen observando en el siguiente capítulo con mayor énfasis cualitativo que permita señalar la causal de los déficits que han acompañado a los presupuestos participativos con el objetivo de dar un acercamiento conclusivo en torno a la hipótesis general.

CAPÍTULO 5: CAUSAS Y PERSPECTIVAS DEL DESEMPEÑO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LAS CIUDADES DE MÉXICO, MÉXICO Y MEDELLÍN, COLOMBIA

5.1.- Introducción

El capítulo anterior permitió mostrar, a través de parámetros analíticos cuantitativos, que existen factores subyacentes que explican parcialmente las causas de la baja participación en el presupuesto participativo en los casos de estudio planteados. Partiendo de lo general a lo particular, se hizo referencia al diseño institucional y a las acciones gubernamentales como de la ciudadanía.

Los datos señalados deben complementarse con una serie de consideraciones de carácter cualitativo, es decir, las acciones, opiniones y perspectivas de distintos actores que inciden en las fases procedimentales lo que, a su vez, permite explicar las valoraciones en torno a la confianza o legitimidad del mecanismo a lo largo del tiempo.

Ello considera que la consulta de presupuesto participativo, compuesto de insumos, procesos y productos, den pauta a la generación de un determinado resultado que puede ser aceptado, rechazado o puesto en duda por parte de la ciudadanía. La clase de incentivos y desincentivos se generan a lo largo del ciclo decisional y cuyo impacto denota el grado de integridad participativa.

El objetivo del presente capítulo consiste en analizar y establecer inferencias en torno al desempeño del diseño institucional del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y Medellín, Colombia mediante el estudio de criterios analíticos de corte cualitativo que señalen las causas de la baja participación e incidencia de la ciudadanía en el proceso.

Este se guía mediante la siguiente pregunta de investigación: *¿Cuáles son las causas para que la ciudadanía de las ciudades de México, México y Medellín, Colombia, no cuenten con los suficientes incentivos legales, programáticos e institucionales para participar e incidir en las consultas de presupuesto participativo?*

Para dar respuesta a dicha pregunta, el capítulo se divide en cuatro apartados generales. El primero de ellos atiende al establecimiento del enfoque de criterios analíticos a utilizar y su influencia a lo largo del ciclo sistémico de presupuesto participativo, donde el grado de existencia de estos determina la clase de desempeño institucional obtenido.

El segundo apartado abarca el estudio de criterios establecidos para el caso de la Ciudad de México a lo largo de su existencia institucional, con especial énfasis en el periodo 2020-2022. En dicho tenor, se retoman las consideraciones de corte jurídico, procesal y perspectivas de distintos actores que han participado e investigado el mecanismo de la capital mexicana.

El tercer apartado abarca el estudio de caso de la Ciudad de Medellín, donde se aborda, de igual manera, el periodo de su institucionalización con realce en el periodo 2018-2020. De igual forma, se pretende su observancia en torno a las consideraciones de diseño institucional y de las posiciones de los actores gubernamentales, ciudadanos y académicos en la materia.

En un cuarto y último apartado se procede al estudio comparativo de las reflexiones obtenidas para ambos casos donde ante la disonancia de procesos institucionales, existen aspectos *ex ante* y *ex post* coincidentes que marcan el grado de efectividad del desempeño institucional del mecanismo y que explican el porqué de la baja aceptación y compromiso de la ciudadanía en este.

5.2.- El desempeño institucional del presupuesto participativo: criterios de análisis para la determinación de su calidad procesal y programática.

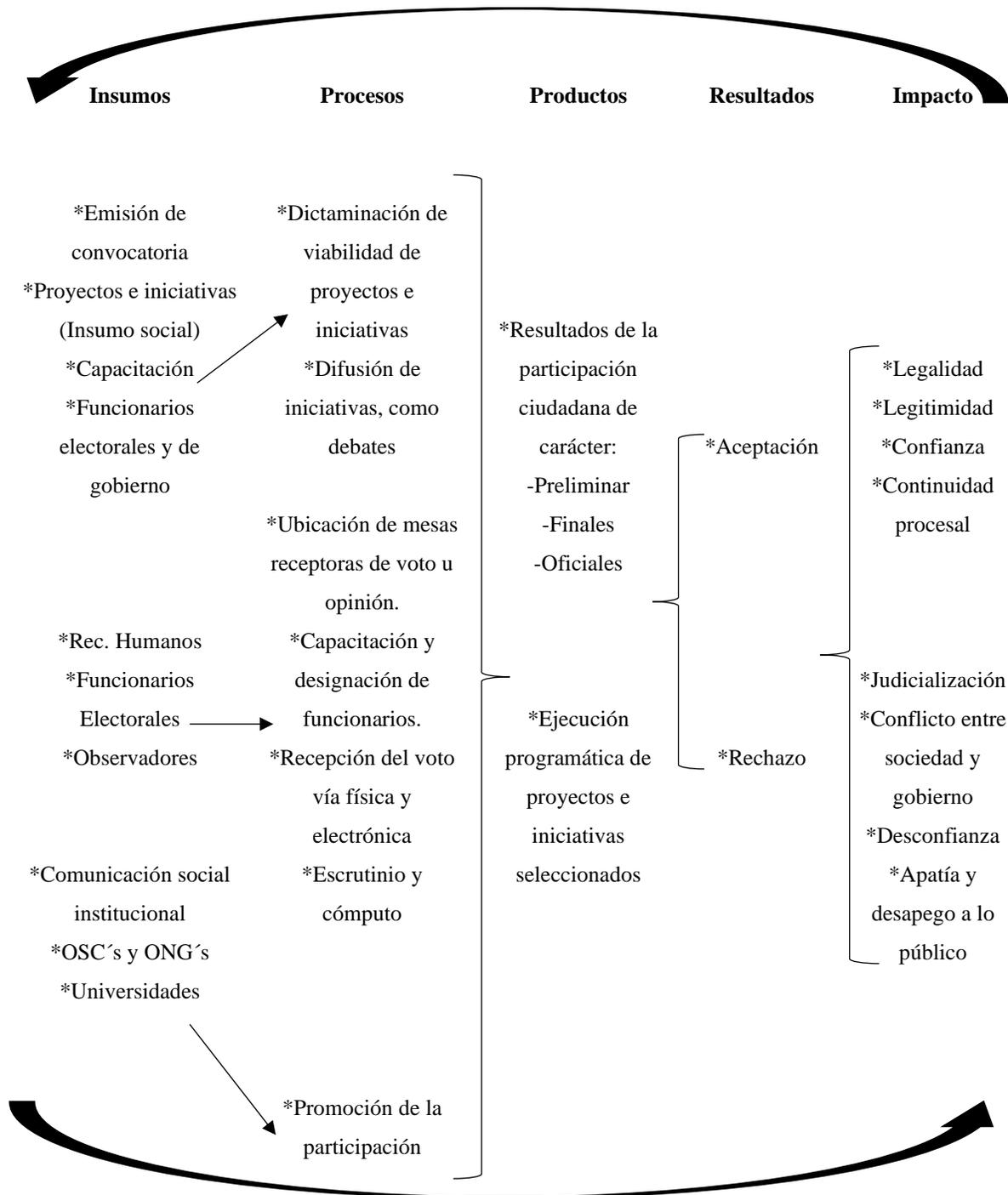
La viabilidad, confianza y legitimidad de los ejercicios de consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo, incluyendo los casos de las ciudades de México y Medellín, dependen de la clase de resultados cuantitativos obtenidos y de la forma en que se obtienen los mismos. Es decir, los datos estadísticos están determinados por diversos factores políticos, legales y sociales.

Si se sigue la lógica del capítulo anterior, donde se estudiaron diez variables generales que inciden en la participación ciudadana a lo largo del mecanismo, estas se configuran como consideraciones contingentes que atraviesan la ruta jurídica establecida. Sin embargo, sus efectos se prolongan a lo largo de los siguientes ejercicios fiscales a deliberar.

Es por ello por lo que para el estudio actual se requiere posicionar algunas de las variables señaladas a través de un esquema más amplio al que establecen las normas regulatorias del presupuesto participativo. Si se asume que este mecanismo busca promover la participación ciudadana en el espacio público, es menester reconocer su influencia en los gobiernos y la ciudadanía en la construcción decisional pública y su calidad democrática.

De ahí que el gráfico siguiente señale dicho esquema en consideración de cinco aspectos: los insumos, los procesos, los productos, los resultados y sus impactos. Las legislaciones que regulan al presupuesto participativo están presentes en los primeros tres; empero, la influencia de la acción de actores participantes se desenvuelve a lo largo del esquema operacional y en la valoración de la calidad de la integridad participativa como del desempeño institucional.

Gráfico 21: Ciclo sistémico decisional del presupuesto participativo



Fuente: Elaboración propia.

En primera instancia, se encuentran los insumos que señalan a los distintos actores que tienen la facultad y/u obligación de participar en el

ejercicio deliberativo. A ello se añadieron dos insumos particulares de importancia: la comunicación social institucional donde, a través de distintos canales, se promocionan las convocatorias a consulta y los proyectos e iniciativas de la ciudadanía que son la principal aportación *desde abajo* en el origen del ciclo.

Los insumos, sean en calidad de demandas y áreas de oportunidad, se canalizan a través de los procesos. Estos giran en torno a las actividades propias de las instituciones que organizan la votación o deliberación y emiten sus resultados tras la realización de la consulta; en dicha fase, las propuestas e iniciativas ciudadanas son analizadas, formuladas y, en su caso, aprobadas para su selección en las urnas.

Los insumos señalados se transforman en productos consistentes en la emisión de los resultados sobre los proyectos ciudadanos que fueron electos para ser llevados a cabo y su ejecución programática a lo largo del año fiscal correspondiente. Cabe decir que, en términos pragmáticos, es la parte sistémica que determina la calidad del ciclo participativo.

Se asevera lo anterior porque el eje de los resultados están determinados por la aceptación o rechazo de la ciudadanía. Esto no solamente se puede observar en la posterior litigiosidad ante instancias jurisdiccionales sobre la elección, sino ante instancias administrativas y ante la propia población que decide respaldar o rechazar las acciones que emprendan sus gobiernos locales.

Las posturas señaladas cuentan con un impacto potencial en la viabilidad y continuidad del ciclo de presupuesto participativo. Si existe aceptación porque el proceso fue democrático y se cumplió con los compromisos de la ciudadanía pactados, se puede generar mayor legitimidad y confianza hacia el mecanismo

como a las instituciones públicas e, incluso, al partido político y funcionarios del gobierno en turno.

Sin embargo, si la ruta se traza en torno al rechazo constituido por la falta de claridad procesal en la constitución de los resultados y en cuanto a la falta de cumplimiento de los proyectos e iniciativas ganadoras se genera un efecto contrario, es decir: desconfianza, apatía, desapego y orientación hacia otras formas de carácter legal y extralegal para buscar resolver los problemas comunitarios.

Asumiendo todo lo anterior, es menester recordar la hipótesis general que señala que la configuración y aplicación de los diseños institucionales del presupuesto participativo afectan en la generación de incentivos para que la ciudadanía participe en estos ejercicios. Es decir, la calidad de los productos como de los resultados puede generar aceptación o rechazo de la participación institucionada mediante este mecanismo.

La calidad de productos y resultados se traduce en una evaluación objetiva y pragmática del desempeño institucional mediante la estadística presentada en el anterior capítulo. Si nos basamos únicamente en ella, se señala que la baja participación tiene únicamente nexos potenciales con los procesos de votación, la calidad de las acciones de las organizaciones no gubernamentales y el destino de los proyectos dictaminados y cumplidos por ejercicio fiscal.

Pese a ello, como se ha señalado, no se incorporan aspectos de orden cualitativo que responden al porqué estas consideraciones son relevantes para señalar la generación de incentivos o desincentivos de participación. Incluso las consideraciones cualitativas pueden encontrar otros aspectos no medidos a lo

largo de investigación que pueden reafirmar la confirmación y rechazo, total o parcial, de la hipótesis planteada.

A lo anterior que corresponde a contextos, procesos y actores delimitados por los diseños institucionales, existen otras consideraciones transversales como el papel que han ejercido líderes sociales y políticos, partidos políticos y los órganos de representación comunitaria y ciudadana que están presentes a lo largo del ciclo de presupuesto participativo y que, como resultado, determinan la calidad del desempeño institucional.

En general, se pretendió en cada apartado referente a los casos de la Ciudad de México, México y Medellín, Colombia abordar cinco subapartados que corresponden a los cinco aspectos del ciclo sistémico de presupuesto participativo considerando los aspectos marcados en las reglas y procedimientos del diseño institucional y la influencia de los actores señalados que ejercen un papel colateral.

La conjunción de la base previa estadística señalada y el análisis del esquema operacional sistémico, incorporando la acción de los actores colaterales, no solo determina las fases prácticas donde se detectan los incentivos y desincentivos de la ciudadanía para participar, sino que da respuesta a las causales en un sentido u otro que corresponde al fin y objetivo de la presente indagatoria.

Ello da pauta para señalar que la calidad del presupuesto participativo, como mecanismo de participación ciudadana, depende del diseño institucional, del contexto territorial y del tipo de participación (coadyuvante o no entre estos) de la ciudadanía, instituciones electorales y de gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil e instancias de representación ciudadana.

5.3.- Evaluación del desempeño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México: la apertura limitada

A lo largo de la existencia institucional, el presupuesto participativo de la Ciudad de México ha sido objeto de un aprendizaje y cambio institucional reflejados en dos diseños de reglas y procesos con sus diversas reformas. En cada uno de ellos se reflejan aspectos valorativos positivos y negativos a fin de alcanzar los objetivos para los cuales se impulsaron.

La constante positiva reflejada en estudios académicos, medios de comunicación y en la opinión pública es que representa un medio de participación que permite a la ciudadanía expresar sus preferencias y sean tomadas en cuenta en la decisión presupuestal de las demarcaciones territoriales, es decir, un potencial medio de control ciudadano sobre los recursos públicos.

Empero, la baja participación ciudadana en estos procesos tiene como causa una serie de desincentivos que se producen a lo largo del ciclo deliberativo: desde la emisión de la convocatoria hasta la ejecución y rendición de cuentas de proyectos. Ello genera un vacío político y procesal que es ocupado por otros entes que ejercen el control destinado para ser de la ciudadanía y cuya consecuencia es la generación de un sistema limitado de toma de decisiones.

El índice de 4.80% de participación promedio general y un promedio entre 2 a 3 de cada 10 proyectos plenamente ejecutados trasciende a los déficits jurídicos presentes en las normas. Por ello, los siguientes subapartados tratarán lo referente a las fases sistémicas, en cuanto al impacto que ejerce el diseño institucional y los actores contingentes sobre la efectividad y el desempeño institucional para reconocer *los porqués* cuantitativos.

5.3.1.- Los insumos: las condiciones previas del presupuesto participativo

Los insumos representan el proceso de incorporación de demandas y necesidades al interior de los sistemas decisionales que generan productos buscando, si no hay resistencias internas o imposibilidad de otorgar soluciones, la aceptación de los productos generados y la estabilidad del sistema operativo decisional y político.

En el caso del presupuesto participativo, para su operación inicial, requiere de insumos que se sitúan en diferentes espectros de carácter institucional, político y social. Ello supondría que la dotación efectiva de estos tendría posibilidades de ingreso y tratamiento al sistema procesal que incentiva reconocimiento y participación inicial de la ciudadanía en el mecanismo.

Para ello se consideran cuatro grandes insumos: la emisión de la convocatoria pública a consulta, la existencia de funcionarios y recursos humanos como materiales disponibles para realizar la consulta, la comunicación social como difusión de la consulta y, la de mayor realce, la existencia y formulación de las iniciativas y demandas ciudadanas mediante proyectos.

La premisa básica de una correcta emisión de insumos sería que ante la existencia de convocatorias asequibles y profusamente difundidas a través de los distintos medios de comunicación, incentivaría a la ciudadanía para reconocer la existencia del presupuesto participativo e interesarse en torno a cuáles son sus características y potencialidades.

En un segundo momento, con la existencia de un sistema de capacitación y asesoramiento por parte del personal calificado para la realización de la consulta, habrá una mayor cantidad de proyectos propuestos para ser sometidos a dictamen por los Consejos Técnicos Evaluadores de las alcaldías.

a) Emisión de la convocatoria

El ciclo del presupuesto participativo de la Ciudad de México formalmente inicia con la expedición de la convocatoria a consulta que, en los últimos años, se ha dado a conocer a la población durante los primeros meses del año a deliberar derivado de los trabajos de análisis y dictaminación técnicos que establece la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX).

Los planteamientos generales de estas han ido variando a lo largo del tiempo, con base en lo que establece la ley reglamentaria. Entre estos destacan las formas en que la ciudadanía puede participar en el proceso y las fases que constituyen al mismo; sin embargo, existen dos convocatorias coexistentes: la versión ejecutiva y completa, que se dirigen a diferentes públicos.

Con el diseño institucional de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), las convocatorias establecían la fecha de consulta en la segunda mitad del año para deliberar el porcentaje de recursos del año siguiente y cuya delimitación procesal era el otorgamiento de constancias de mayoría de proyectos ganadores sin una orientación de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas posterior.

Además, desde el proceso para deliberar el ejercicio fiscal de 2018 se elimina de la versión ejecutiva (aquella que está con mayor disponibilidad y accesibilidad técnica para la ciudadanía) aquellos elementos que señalaban los rubros de inscripción de proyectos, las características mínimas de estos y la facultad que se le otorga al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) como ente que otorga asesoría y capacitación en la elaboración de los proyectos, a pesar de estar considerados en su homónima completa de menor asequibilidad.

Con el diseño de la LPCCDMX, las convocatorias ejecutivas siguen la misma tendencia en torno al otorgamiento general de información, sin una orientación explícita en torno a los anteriores elementos. A ello hay que añadir que, como parte del proceso de aprendizaje institucional y ciudadano, no se hacía mención explícita sobre qué son y qué hacen las nuevas Comisiones de Participación Comunitaria (COPACO).

A ello se puede remitir que el primer aspecto deficitario que tienen las convocatorias es la falta de comprensión ciudadana sobre los aspectos técnicos que conlleva la realización del presupuesto participativo. Empero, ello no ha inhibido la presentación de proyectos comunitarios que, como se observó en el anterior capítulo, ha mantenido un nivel escasamente fluctuante a lo largo del tiempo de alrededor del nivel estándar de 18,000 proyectos en toda la ciudad.

Por lo tanto, el impacto que tenga la convocatoria en la sociedad depende más de la difusión que tenga la misma y de las consideraciones específicas de cada unidad territorial. En cuanto a lo primero y de acuerdo con el art. 129 de la actual norma, depende del órgano electoral, los titulares de las alcaldías y la jefatura de gobierno, sin mención explícita de otras instancias como son los órganos jurisdiccionales y representativos.

Si bien estas participan, mediante acuerdos realizados con el IECM, su participación es somera y cuya máxima difusión se concentra en medios electrónicos aunque, de igual forma, la brecha digital no se ha considerado como un eje totalizador que desincentive la participación ciudadana ante el grado de acceso a dispositivos y conexión electrónica.

Únicamente podría considerarse que, como lo mencionó el Consejero Ernesto Ramos Vega, "...esto está asociado a las limitantes que tenemos,

obviamente, todos los Organismos Públicos Electorales, es la difusión de estos mecanismos para incrementar la participación...cuando hacemos estos ejercicios de democracia participativa estamos prácticamente solos con nuestros recursos limitados...”³²⁶ y que es objeto del apartado específico en la materia.

En segundo lugar, el impacto de la convocatoria tiene la limitación en torno a que la ciudadanía que reside en unidades territoriales específicas no necesariamente tiene una relación estrecha con estas en su vida cotidiana y que reconozca sus problemas que, aunado a una mala estrategia de comunicación vecinal³²⁷, incide en el desconocimiento del mecanismo y las formas de participar en conjunto con sus órganos de representación.

En lo general, el insumo relativo a la convocatoria ha carecido de la difusión requerida, con lenguajes ciudadanos más explícitos, y cuya mayor influencia depende de la acción de los actores dentro de la etapa correspondiente a los procesos y de acciones específicas por parte del personal calificado de los órganos electorales en materia de capacitación y asesoramiento.

Aunado a ello, la acción de las organizaciones sociales que ejercen un acompañamiento alternativo ha sido técnicamente nulo y limitado a su población objetivo. La existencia promedio de estas por cada unidad territorial, tradicionalmente con escasos recursos, señalada en el capítulo anterior, implica una menor cantidad y calidad de información para el conjunto poblacional.

³²⁶ Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, *Panel Mecanismos de Participación Ciudadana en Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León: reflexiones y experiencias comparadas*, simposio organizado en el marco de la Semana de Participación Ciudadana el 08 de septiembre de 2022. Consultado el 16 de agosto de 2023 y disponible para su consulta en: <https://bit.ly/3qEq5Lh>

³²⁷ Pérez Márquez, Carlos Eduardo, “¿Qué desincentiva la participación en el Presupuesto Participativo de la CDMX?”, en *Revista Nexos*, investigación del 08 de septiembre de 2022 y consultada el 16 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible para su consulta en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/09/que-desincentiva-la-participacion-en-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx/>

b) Personal y recursos disponibles para la realización de la consulta

El Instituto Electoral de la Ciudad de México cuenta, en su estructura orgánica procesal, con un órgano central compuesto por la presidencia del consejo, las y los consejeros electorales, la secretaría ejecutiva y administrativa, el órgano interno de control, 4 direcciones ejecutivas y 3 unidades técnicas. De igual forma, cuenta con órganos descentralizados al establecerse 33 sedes distritales en cada demarcación electoral existente en la Ciudad de México, con su titular, un subcoordinador de acciones ejecutivas, un secretario y dos técnicos³²⁸.

Dentro de todo el andamiaje institucional electoral local, corresponde a las direcciones de Participación Ciudadana y Capacitación (DEPCyC), Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana (DEECyCC) y de Organización Electoral y Geoestadística (DEOEyG) contar con la generación de insumos de capacitación y estructura operativa de funcionarios en la consulta de presupuesto participativo.

El conjunto de estas direcciones lleva a cabo actividades, por sí mismas o en colaboración con los poderes públicos locales, orientadas a la formulación de estrategias y programas de educación y capacitación cívica mediante la generación de materiales y cursos, el seguimiento a las actividades de los órganos de representación comunitaria, la elaboración de la estadística de participación así como la documentación electoral con carácter asequible.

Empero, de acuerdo con los informes realizados por cada una de ellas, el segundo insumo muestra aspectos deficitarios durante el periodo 2020-2022 en lo referente al alcance de los programas de capacitación. Sin ser un abordaje más exhaustivo y específico en torno al presupuesto participativo como se hace

³²⁸ Artículo 37 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México

referencia en el inciso d) del presente análisis, algunos elementos generales dan pauta para aseverar lo anterior.

Ejemplo de ello ha sido que, en el contexto de la pandemia por COVID-19, se crea el Aula Virtual para la Formación de Participación Ciudadana Interactiva (FOPCI) para la dotación de cursos. Hasta el inicio del año 2022, únicamente se contaba con 3,158 personas registradas, donde el grupo poblacional de las personas jóvenes tenían una mayor presencia en las aulas con un 44.90%, seguido de adultos entre 34 y 57 años con 38.57%³²⁹.

A ello se suma el hecho de que desde la asunción del diseño institucional de la LPCCDMX, los talleres e intervenciones educativas a nivel distrital pasaron de 155 acciones con 4,072 personas alcanzadas en 2020 a 2,716 acciones con 133,147 personas atendidas en 2022³³⁰ sin que ello se haya traducido en mayores niveles de participación y confianza intracomunitaria observadas en el anterior capítulo.

A todo lo anterior, ello se debe añadir que el conjunto del aparato operativo para la consulta ciudadana requiere de recursos financieros y humanos para su sustento. De acuerdo con los informes internos del órgano electoral, el presupuesto general aprobado por el Congreso de la Ciudad de México en el periodo 2020-2022 ha ido disminuyendo año con año.

Específicamente, para el ejercicio 2020-2021 de presupuesto participativo se aprobó un monto de \$82,607,873.00 millones de pesos (MDP)

³²⁹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México en cumplimiento del artículo 133, párrafo segundo de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, IECM, México, 2022, p. 33.

³³⁰ Se consideró el apartado distrital que es la base más cercana entre la operación del órgano electoral y la ciudadanía. La información señalada se puede consultar en: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe trimestral de actividades y avance en el cumplimiento de las metas del Programa de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía 2022 – periodo octubre a diciembre de 2022*, IECM, México, 2023, p. 8.

y para 2022 un total de \$105,345,846.00 MDP. Estos costes representan el antepenúltimo rubro de inversión presupuestal, frente a gastos ordinarios del órgano electoral y del financiamiento público a partidos políticos.

A diferencia de los 64,466,208.00 MDP solicitados al congreso para 2020-2021 y 218,592,200.00 MDP para 2022 el presupuesto aprobado por este fue menor lo que implicó, tras los ajustes internos por parte del IECM, que el primero aumentara sus recursos en 21.96% mientras que el segundo disminuyó 51.81%³³¹.

Con ello, el proceso de ajuste presupuestal se ha centrado en las operaciones cotidianas del órgano electoral. Este hecho ha supuesto un recorte de personal adscrito a contratos por honorarios y la suspensión de actividades de educación cívica, vinculación, empoderamiento de las mujeres, desarrollo tecnológico y la organización electoral; esta última tiene por consecuencia instalar menos centros de votación para el ejercicio de consulta ciudadana³³².

De manera sintética, se puede señalar que a partir de la llegada de la coalición de partidos de la *cuarta transformación* al poder federal y a la jefatura de gobierno local ha sido la reducción de recursos públicos a los órganos electorales una práctica cotidiana; si bien supone hacer estas actividades bajo los preceptos de eficiencia y eficacia, ha vulnerado al personal y actividades institucionales en torno a la organización y monitoreo de la consulta de presupuesto participativo y que incide en los procesos señalados más adelante.

³³¹ De acuerdo con lo estipulado en los Acuerdos IECM/ACU-CG-003/2020 del 13 de enero de 2020 e IECM/ACU-CG/015/2022 del 15 de enero de 2022.

³³² Hernández García, Sandra, “Recortes en el IECM dejarán sin empleo al menos a 150 personas”, en *Diario La Jornada*, nota periodística del 12 de enero de 2022 y consultada el 19 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/12/capital/recortes-en-el-iecm-dejaran-sin-empleo-al-menos-a-150-personas/>

c) La difusión y comunicación social de la consulta

La responsabilidad para difundir el presupuesto participativo queda en manos del órgano electoral. Como se señaló anteriormente, este lo realiza en coordinación con las alcaldías de las demarcaciones territoriales, la jefatura de gobierno y con otros poderes e instancias gubernamentales, debido a su vinculatoriedad legal o mediante convenios institucionales.

Las estrategias para ello se centran en la difusión de *spots* en radio y televisión, imágenes e información en las redes sociales y foros de difusión informativa y cultural en cada distrito electoral. Empero, existen otros esquemas de difusión convencionales como son la entrega de folletos, perifoneo y aquella información que pasa *mano a mano* entre vecinos.

Desde los primeros ejercicios realizados, la estrategia comunicacional para lograr una mayor participación en el ejercicio de consulta ha sido criticado por especialistas, legisladores y miembros de órganos de representación comunitaria. Esto se evidencia, como se mostró en el anterior capítulo, en torno al escaso conocimiento e identificación de la ciudadanía con el presupuesto participativo al final de la vigencia del diseño de la LPCDF.

Este insumo no solo refleja insuficiencias trasladadas al ámbito de los procesos por la falta de acompañamiento entre el IECM y otras instancias, sino que se complementa por las restricciones presupuestales para llevar a cabo la consulta y el índice de credibilidad como de confianza social que tiene el presupuesto participativo.

En cuanto a los primeros dos aspectos, este ha sido un tema recurrente entre consejeros y funcionarios del órgano electoral. Esto fue confirmado por el Mtro. Mauricio Huesca Rodríguez, consejero electoral, al señalar que uno de

los retos que enfrenta el mecanismo “...es la difusión que, hoy por hoy, mucha gente de la Ciudad de México no conoce que existen estos mecanismos y la baja inversión en comunicación, pues genera que poca gente conozca y poca gente, pues esté asociada a lo mismo ¿no?...”³³³.

Los informes de los procesos de 2020 a 2022 remitidos al Congreso local han establecido como área de oportunidad, ante los recortes presupuestales, que es “...indispensable que, con el apoyo y coadyuvancia de todas las autoridades involucradas en el presupuesto participativo, se genere una estrategia conjunta, integral y coordinada, más eficiente y de máxima publicidad...”³³⁴, incluso con el establecimiento de partidas para dicho fin.

Sin embargo, en opinión expresa de la Jefa de Gobierno de la Ciudad durante el periodo 2018-2023, Claudia Sheinbaum Pardo, la baja participación ciudadana se debió a la baja calidad de difusión del órgano electoral³³⁵, lo que merma la calidad democrática de este. Todo ello, sin el reconocimiento expreso de lo que marca la ley y en contra de los alcances reportados y de esquemas alternativos menos costosos³³⁶.

Si bien se reconoce el conflicto inherente en torno al cumplimiento de las obligaciones de los actores facultados para participar en la materia y el impacto de las distintas estrategias comunicacionales específicas en medios tradicionales, convencionales y las redes sociales para difundir el qué, cómo

³³³ Fragmento de la entrevista realizada al Mtro. Mauricio Huesca Rodríguez, Consejero Electoral y presidente de la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de la Ciudad de México, con fecha del 13 de febrero de 2023.

³³⁴ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Op. Cit.*, p. 105.

³³⁵ Olson, Georgina, “Sheinbaum: 'Hay muy poca difusión del IECM' de consulta de Presupuesto Participativo”, en *Diario Excelsior*, nota periodística del 08 de mayo de 2023 y consultada el 20 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/sheinbaum-hay-muy-poca-difusion-del-iecm-de-consulta-de-presupuesto-participativo/1585846>

³³⁶ Ejemplo de ello ha sido la constitución de los embajadores del presupuesto participativo, cuyo objetivo es que liderazgos en colonias difundan el proceso mediante videocápsulas y la promoción de la participación.

funciona y cómo se puede participar en el presupuesto participativo no se pueden considerar como condicionantes *sine que non* sobre la difusión.

Desde el punto de vista de la Dra. Alicia Guadalupe Luna Salazar, académica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), reconoce la labor realizada por el instituto electoral local, ya que “...todos los esfuerzos institucionales que han hecho, pues, han sido interesantes ¿no?...ha tratado de llegar por redes sociales, por medios impresos, pero, pues obviamente creo que hace falta...como una formación de escuela ciudadana”³³⁷.

Con lo anterior, se asevera la existencia de difusión suficiente a través de distintos medios informativos, pero la corresponsabilidad sobre el rumbo de este insumo la trazan entre instituciones y la ciudadanía. Ello reconociendo las actitudes y valores que profesa esta última y el grado de incentivos que se generan en torno al funcionamiento, el trazado procedimental, resultados obtenidos y los potenciales beneficios individuales como colectivos.

La experiencia mostrada por dicha académica señala que, por parte de la ciudadanía, es la actitud de beneficio individualista más que el desconocimiento procesal la que se configura como un obstáculo para su participación en los asuntos públicos, porque...

“...uno iba a difundir a sus casas, les íbamos a explicar en qué consistía...la importancia de formar parte de los presupuestos...pero el ciudadano, de alguna manera, es “¿qué me vas a dar?, si voy hoy es ¿qué me vas a dar de apoyo?, porque yo necesito un apoyo”...la bola está en el ciudadano que realmente comprenda la importancia de participar...”³³⁸.

³³⁷ Fragmento de la entrevista realizada a la Dra. María Guadalupe Luna Salazar, Profesora-Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, con fecha del 30 de enero de 2023.

³³⁸ *Idem.*

d) La formulación de proyectos e iniciativas ciudadanas

Una de las actividades primordiales que realiza el instituto electoral es la capacitación y asesoría ciudadana en torno al presupuesto participativo. Tanto el diseño de la LPCDF como de la LPCCDMX han establecido que las autoridades gubernamentales como autónomas deberán promover programas de promoción y desarrollo del mecanismo³³⁹.

En torno a la asesoría para la formulación de los proyectos, el primer diseño establecía que esta actividad estaría circunscrita a la acción de las entonces jefaturas delegacionales, vía órganos técnicos colegiados, y el IECM. El actual diseño contempla el apoyo de organismos públicos y de representación ciudadana para el desarrollo de esta en el marco de las Asambleas Ciudadanas.

Tras el desarrollo de esta, donde se discuten las problemáticas prioritarias a atender, se procede a la formulación e inscripción de proyectos ante el órgano electoral. Cabe puntualizar que la ciudadanía, de manera grupal o individual, puede inscribir iniciativas que no necesariamente estén ligadas a lo que estableció el listado de prioridades de la asamblea de diagnóstico y deliberación.

Esta fase específica del presupuesto participativo se ha modificado a lo largo del tiempo, con una mayor orientación técnica. Además de los datos generales de identificación del proyecto, existen aspectos técnicos como la descripción de este, la indexación a alguno de los rubros generales, el costo estimado, la cantidad de población beneficiaria e impacto social.

Esto significa que la calidad del insumo señalado depende del tipo de dotación de la información técnica con la que cuente la ciudadanía al momento

³³⁹ Así se señala en los artículos correspondientes al título tercero “De las autoridades” de la LPCDF, así como en el título noveno “De la Construcción de la Ciudadanía” de la LPCCDMX.

de presentar sus iniciativas. Esta debe reflejarse al momento de llenar los formatos de inscripción en las juntas distritales del órgano electoral y, en su caso, en los anexos que entregue para su profundización explicativa.

En primer lugar, como se ha señalado, son las Asambleas ciudadanas de diagnóstico y deliberación el primer espacio de asesoramiento técnico y metodológico para el establecimiento de prioridades que inciden en la elaboración de proyectos. Para su desarrollo, se generó en 2019 el Reglamento del Instituto Electoral de la Ciudad de México de Asambleas Ciudadanas.

Este reitera como obligación de toda autoridad de la capital mexicana brindar asesoría y capacitación en las tareas de este órgano comunitario, así como la celebración de convenios con instituciones educativas para su desarrollo metodológico y analítico. Ello complementa la información que da el IECM sobre las fases y características del presupuesto participativo³⁴⁰.

Para el ejercicio de 2020-2021, asistieron 37,702 personas y se registraron 43,141 proyectos; para el caso de 2022 no se cuenta con información totalizante en el Sistema de Seguimiento a las Convocatorias y Actas de Asambleas Ciudadanas (SISECOAAC), ya que, de las 1,839 asambleas promovidas, 24 se encuentran sin acta y 37 se cancelaron³⁴¹.

Aunado a lo anterior, retomando los datos del capítulo anterior, si consideramos que 4 de cada 10 proyectos se rechazaron entre 2020-2021, bajando a 3 de cada 10 para 2022, se puede señalar inicialmente que el insumo

³⁴⁰ Esto con base en los artículos 13 y 51 del Reglamento del Instituto Electoral de la Ciudad de México de Asambleas Ciudadanas.

³⁴¹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Asambleas Ciudadanas*, Sistema de Seguimiento a las Convocatorias y Actas de Asambleas Ciudadana, México, 2022. Página de información electoral y de participación ciudadana consultada el 22 de agosto de 2023 y disponible en: <https://aplicaciones.iecm.mx/sisecoac2021/>

sobre la formulación de los proyectos tiene una incidencia positiva hacia uno de los subprocesos como es la participación de los órganos dictaminadores.

A pesar de lo anterior, cuenta con potenciales aspectos negativos en torno a la coherencia de los criterios operativos de la prestación de capacitación para la formulación de proyectos entre las autoridades jurídicamente obligadas a hacerlo y las consideraciones técnicas con las que cuentan los miembros de órganos dictaminadores de presupuesto participativo.

Esto se sustenta en las recomendaciones de mejora señaladas por el órgano electoral al Congreso de la Ciudad de México y este, a su vez, con exhortaciones a las alcaldías para que la labor de las comisiones dictaminadoras se realice con base en el derecho de audiencia ciudadana, la transparencia y conocimiento pleno del territorio³⁴².

De ahí que la disociación entre la asesoría de las autoridades y los criterios de los órganos dictaminadores de pauta para que la calidad del insumo tenga deficiencias, ya que, sin una correcta capacitación y regulación de la labor de los especialistas técnicos dictaminadores, se potencializa la vulnerabilidad de los derechos de la ciudadana circunscritos al proceso.

Si bien la acción de los órganos técnicos dictaminadores se observa en el apartado de los procesos, su actuación tiene efectos en torno a la negación de los resultados obtenidos y la promoción de juicios ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX). El efecto más pernicioso de ello es la ampliación de la desconfianza y de desapego sobre el presupuesto participativo.

³⁴² Cruz, Eunice, “Congreso CDMX pide transparencia a alcaldías sobre presupuesto participativo”, en *Diario La Crónica*, nota periodística del 03 de febrero de 2023 y consultada el 22 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.cronica.com.mx/metropoli/congreso-cdmx-pide-16-alcaldias-evaluar-proyectos-presupuesto-participativo.html>

5.3.2.- *Los procesos: el tratamiento institucional del presupuesto participativo*

Tras la revisión de los insumos, estos entran en tratamiento para la obtención de determinados resultados. Los procesos, también circunscritos a la terminología politológica de la “caja negra”³⁴³, son aquellos que dan orientación a las demandas de la sociedad para convertirlos en productos mediante su análisis y toma decisional.

La incorporación de la sociedad en esta fase, mediante los mecanismos de participación ciudadana, implica la apertura del proceso decisional donde la deliberación entre partes genera corresponsabilidad para lograr metas y objetivos comunes. Sin embargo, esta integración puede contar con límites derivados del diseño institucional, las prácticas políticas y la calidad misma de la ciudadanía en torno a su orientación y perspectivas del espacio público.

En este sentido, la revisión de los procesos considera cuatro grandes procedimientos: la actuación de los órganos dictaminadores de las alcaldías, la difusión de los proyectos participantes, la promoción de la participación ciudadana para la emisión de la opinión en la jornada deliberativa y la organización como realización de la consulta.

La premisa básica de esta fase es que un correcto tratamiento procesal está ligada a la aplicación de los principios de legalidad, certeza y máxima publicidad. Con estos, la ciudadanía tendrá más incentivos para participar en la consulta si la dictaminación y difusión de los proyectos, en conjunto con la organización y realización de la consulta, se apegaron a estos principios.

³⁴³ Este término se estableció como parte del análisis sistémico de David Easton como el espacio donde se lleva a cabo la manera de tramitar las demandas y establecer un proceso decisorio. Su objetivo es transformar las demandas o *inputs* en resultados u *outputs* que, a su vez, de determinados resultados y su potencial retroalimentación.

a) La actuación de los órganos dictaminadores de las alcaldías

Tras la propuesta de proyectos de presupuesto participativo por parte de la ciudadana, corresponde a los órganos técnicos colegiados dictaminar la viabilidad de estos y que sean susceptibles de votarse. Tanto las atribuciones de estos como de los resultados emanados se encuentran vertidos en los capítulos tres y cuatro de la presente investigación.

Lo esencial del parámetro es la observación de la calidad de los trabajos de dichos órganos, sustentándose en los principios señalados. Es menester recordar que fue hasta el año 2016 donde en la LPCDF se institucionaliza esta práctica con peso preponderante del personal de las alcaldías al no contar con reglamentos de operación decisional.

Ello alentó a que el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) creara un comité especializado para revisar la actuación de estos. Su conclusión fue que el déficit de información sobre los rubros de participación y costos, la carencia de perspectivas territoriales, falta de homologación de criterios técnicos por evaluar y la opacidad sobre quienes validan los dictámenes³⁴⁴ vulneraban la calidad del presupuesto participativo convertido en un espacio de gestión con posibles prácticas clientelares.

El diseño institucional de la LPCCDMX, en vez de atender dichas problemáticas, quitó la presencia decisional de los órganos de representación comunitaria y los limitó al derecho de audiencia para la exposición de los proyectos. Empero, sí se establecieron más criterios técnicos de dictaminación y más transparencia sobre los integrantes de la dictaminación.

³⁴⁴ Instituto Electoral del Distrito Federal, “Conclusiones”, en *Informe del comité especializado sobre el registro y evaluación de los proyectos para la consulta del presupuesto participativo*, IEDF, México, 2016, pp. 17-18.

Durante los ejercicios de 2020-2022, los órganos dictaminadores no estuvieron exentos de las críticas recurrentes de ejercicios pasados. Desde su inicio, el Congreso local criticó al órgano electoral sobre el método de insaculación que permitió el arribo de diversos académicos y especialistas con tendencias partidistas y que, incluso, fueron funcionarios públicos de alcaldías en administraciones previas³⁴⁵.

En la óptica del concejal Pedro Alberto Cabrera Castillo, de la Alcaldía La Magdalena Contreras, la nueva configuración da preeminencia a las personas nombradas por el IECM al punto de que no existan efectos jurídicos por sus actuaciones, ello porque:

“...si no hacemos bien las cosas, somos propensos a una llamada de atención por la Contraloría de la Ciudad de México y, es más, si nos vamos a un tema ya muy extremista puedo ser inhabilitado como servidor público porque me debo a una ley...los expertos del Instituto, ellos se lavan las manos ¡eh!, ellos califican, ellos terminan su proceso y adiós, aquí el problema es que se queda con que es el servidor público”³⁴⁶.

Como una medida de protección a su labor, este propuso la posibilidad de grabar las sesiones públicas y generar versiones estenográficas. Ello porque considera que, ante el desconocimiento del derecho de audiencia que tiene la ciudadanía y de los criterios tomados en cuenta para la dictaminación, se puede prevenir creencias en torno a que se beneficia a proyectos de las alcaldías, de partidos políticos y líderes partidarios.

³⁴⁵ Martínez, David, “Buscan blindar proyectos de presupuesto participativo”, en *Reporte Índigo*, nota periodística del 27 de enero de 2020 y consultada el 24 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/buscan-blindar-proyectos-en-presupuesto-participativo-cdmx-injerencias-politicas/>

³⁴⁶ Fragmento de la entrevista realizada al C. Pedro Alberto Cabrera Castillo, Concejal y Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Alcaldía La Magdalena Contreras, con fecha del 06 de febrero de 2023.

Sin embargo, el consejero Bernardo Valle Monroy ubica la falencia de los órganos dictaminadores en torno a la falta de homologación de criterios entre las alcaldías porque, en sus palabras:

“...vemos que se están rechazando proyectos y que es un tema de homologación de proyectos, pero es un tema difícil... no puede ser que en una alcaldía se aprueba un proyecto de presupuesto participativo y en la otra se rechaza ¿no? Entonces, sí creo que tenemos que caminar hacia allá donde, no sé si desde un aspecto legislativo, pero creo que sí tenemos que encontrar el mecanismo para homologar estos criterios de entrada...”³⁴⁷.

Empero, la homologación de criterios es una de las falencias reportadas que han sido objeto de controversias ante el TECDMX. Como se ve más adelante, estas han tenido por objeto varias resoluciones de los órganos dictaminadores carentes de elementos analíticos para su calificación, aunado a que persiste la opacidad sobre quiénes son los responsables de la evaluación.

Si bien los procesos de insaculación y sustitución de especialistas por parte del IECM, así como la defensa ciudadana de proyectos ante los órganos dictaminadores y la publicación de dictámenes, abonan a los principios procesales señalados, son los vacíos legales y la forma de trabajo de dichos órganos que aminoran la calidad de este proceso.

Estas condiciones influyen en la percepción de la ciudadanía, fundamentada o no, sobre la autonomía de los especialistas y su grado de legitimidad en relación con las alcaldías y los órganos de representación comunitaria. Sin una reglamentación en su forma de trabajo y sin la máxima publicidad de sus actos, la opacidad se vuelve motivo de desconfianza social.

³⁴⁷ Fragmento de la entrevista realizada al Mtro. Bernardo Valle Monroy, Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México, con fecha del 14 de febrero de 2023.

b) La difusión de los proyectos susceptibles a consulta

Tras la dictaminación de los proyectos, la difusión nuevamente se convierte en uno de los tópicos procesales a analizar. En este sentido, corresponde a los proyectos que son susceptibles de ser electos en la jornada de la emisión de la opinión, ya sea de manera física y virtual, para generar conocimiento y voto informado a la ciudadanía.

Los diseños institucionales de la LPCDF y de la LPCCDMX no establecen un parámetro específico en torno a la difusión de los proyectos remitidos a consulta. Sin embargo, las convocatorias ejecutivas entre 2020 y 2022 que emitió el órgano electoral sí contemplaron fechas específicas para la difusión y promoción de los proyectos.

El *quid* de la cuestión se establece en las convocatorias completas, donde únicamente corresponde al IECM y a los promoventes de los proyectos, la difusión en lugares con mayor afluencia dentro de cada una de las Unidades Territoriales (UT) existentes en cada demarcación territorial³⁴⁸. Empero, cada proceso no fue consonante en torno a sus planteamientos en la materia.

La convocatoria de los ejercicios de 2020-2021 no contempló la difusión electrónica de las propuestas ciudadanas y su argumentación instrumental por parte de los promoventes. Sin embargo, en 2022 sí señala una plataforma específica para dicho fin y estableció, en concordancia con cada oficina distrital del instituto electoral, la realización de foros de difusión sobre los proyectos que son sometidos a consulta en las unidades territoriales.

³⁴⁸ Esto de acuerdo con la base novena, numeral II “de la consulta”, de la convocatoria única para la elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la consulta de presupuesto participativo 2020 y 2021 y la base sexta de la convocatoria a consulta de presupuesto participativo 2022.

Los resultados obtenidos en 2020-2021 consistieron en la realización de 3,617 infografías de proyectos participantes por cada UT, 118 mensajes en redes sociales con un impacto de 514,613 impresiones y 3 distritos electorales celebraron 6 reuniones informativas y de asesoría³⁴⁹. En contraposición a lo establecido en la convocatoria, existió una plataforma digital de difusión.

Para 2022, con base en los informes existentes, únicamente se habilitó la plataforma digital sin datos explícitos de los alcances obtenidos de la difusión por redes sociales. A nivel territorial, se programaron y se llevaron a cabo 703 reuniones de foros informativos³⁵⁰ donde la ciudadanía promovente pudo difundir sus iniciativas y justificaciones.

La calidad del proceso depende del impacto y calidad de la información que recibe la ciudadanía para un voto informado. En opinión de la Dra. Luna Salazar, corresponde a los habitantes de cada una de las UT de obtener todos los elementos informativos, ya que:

“... por todos lados he visto los carteles, te digo, en las redes sociales la participación de la ciudadana de todo es crítica, ya se está informando más, pero, insisto, la debilidad es que todo el mundo piensa que solo es para ver: “¿para qué voy si va a ganar el mismo proyecto de siempre?, ¿para qué voy si mi voz no se escucha?”... (las autoridades) han hecho el esfuerzo por comunicar estas infografías más coloridas con un lenguaje mucho más cercano al ciudadano...”³⁵¹.

³⁴⁹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 ...*, Op. Cit., pp. 19-21.

³⁵⁰ De acuerdo con Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Calendario de programación para la realización de los foros informativos en la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*, IECM, México, 2022. Sitio de información electoral y de participación ciudadana disponible en: <https://www.iecm.mx/www/sites/enchulatucolonia2022/page8.html>

³⁵¹ Fragmento de la entrevista realizada a la Dra. María Guadalupe Luna Salazar, Profesora-Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, con fecha del 30 de enero de 2023.

Empero, como espectro presente desde la emisión de la convocatoria hasta la realización de la consulta, la comunicación social encuentra límites en torno a las características de diseño institucional y condiciones estructurales de las UT que se señalaron previamente. Ello se traduce en un fenómeno social de desconocimiento más que desincentivo para la participación.

Al recordar los datos cuantitativos del anterior capítulo, donde 3 de cada 10 ciudadanos que sí sabían del presupuesto participativo, pero no participaban en la jornada de la emisión de la opinión bajo la causal de no estar enterados o por la falta de información, remite a un necesario análisis de difusión post-dictaminación en el siguiente subapartado.

Desde el punto de vista de lo colectivo, la difusión de los proyectos de la ciudadanía depende de la calidad de la información obtenida, pero, de igual manera, de cómo esta se canaliza mediante la acción colectiva. La coordinación y la consecución de objetivos comunes mediante esquemas organizativos, institucionalizados o no, se traducen en un proceso de incidencia política.

Más allá de la escasa cantidad y calidad de organizaciones de la sociedad civil inscritas ante el IECM para la realización de actividades en torno al presupuesto participativo, visto en el capítulo cuarto de la presente investigación, existen casos de UT's que establecen diversos canales informativos comunitarios, con objetivos consensuados previamente, que han incidido en altos porcentajes de participación³⁵².

³⁵² Mediante emprendedores de políticas, liderazgos comunitarios que buscan insertar sus ideas y proyectos a la agenda pública o en el curso de una política pública, las colonias Reforma Social, Miguel Hidalgo y El Ocotal, Magdalena Contreras han sido ejemplos de la incidencia de la organización vecinal para difundir los proyectos registrados y lograr niveles de participación ciudadana altos con respecto al promedio general bajo la premisa fundamental del establecimiento de objetivos comunes delineados en las Asambleas Ciudadanas. Véase más en: Muñiz Trejo, Eduardo, "Sin demócratas no hay democracia: lecciones del Presupuesto Participativo de la CDMX", en *Revista Nexos*, investigación del 31 de agosto de 2022 y consultada el 27 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible para su consulta en: <https://bit.ly/45pieAz>

c) La promoción de la participación rumbo a la jornada de consulta

El elemento complementario al anterior parámetro reside en la difusión, por parte de las instituciones gubernamentales y la sociedad en general, de la jornada de la emisión de la opinión. Además de difundir los proyectos que están participando para seleccionarse, este parámetro implica reconocer la calidad de otras actividades comunicacionales que pretenden influir en la ciudadanía.

Para el ejercicio de 2020-2021, se elaboraron 4,000 carteles distribuidos entre los 33 distritos electorales, 10 activaciones en cruceros con mayor afluencia vehicular y peatonal para volanteo, 5 cápsulas de perifoneo, la atención de 1,305 llamadas al sistema “PARTICIPATEL” y la instalación de módulos de información como mamparas en espacios públicos de cada demarcación territorial y en sitios de movilidad existentes³⁵³.

Para 2022, el órgano electoral reportó únicamente la difusión de 3,597 lonas para las UT’s y 97 para pueblos originarios, 305 llamadas al sistema “PARTICIPATEL” y un número no determinado de perifoneo en los 33 distritos electorales³⁵⁴. En buena medida, esto se debe a que hubo una mayor preponderancia hacia medios electrónicos y tradicionales entre ejercicios.

En cuanto a la promoción en radio y televisión, se hace referencia al uso de los tiempos legales que tiene el instituto electoral. Para el ejercicio de 2020-2021 se transmitieron 5,508 spots, donde 3,918 fueron para radio y 1,590 en televisión³⁵⁵; para 2022 no se señalan datos, a pesar de que sí hubo difusión de

³⁵³ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Primer informe trimestral de actividades del programa institucional de participación ciudadana 2020*, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2020, pp. 11-17.

³⁵⁴ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2022 de la Presidencia del Consejo General*, IECM, México, 2023, p. 81.

³⁵⁵ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2020 que rinde el Consejero Presidente en cumplimiento del artículo 77, fracción XII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*, México, 2021, p. 104.

spots, debido a la reasignación de tiempos que otorga el Instituto Nacional Electoral (INE) al IECM para el ejercicio federal de revocación de mandato.

Las acciones de promoción se centraron más en el ámbito de los medios electrónicos, siendo las redes sociales el principal núcleo de información. En estas se daban a conocer las actividades preparatorias de la consulta, los datos de las fechas y sedes de votación (vía remota y presencial), instrumentos de educación cívica, así como infografías, caricaturas, *memes* y banners.

En 2020-2021 se tuvo un impacto de 10,663,737 impresiones con 822 mensajes remitidos a través de las cuentas de Twitter y Facebook del instituto electoral y de la iniciativa *Ciudadanos Uni2* bajo el membrete “Enchula tu Colonia”³⁵⁶. Para 2022 se reduce el impacto de las redes sociales (ya que en 2020-2021 tuvo confluencia con las elecciones de las COPACO) ya mencionadas, incluyendo la incorporación de la red social Instagram, a 9,055,575 personas alcanzadas³⁵⁷.

Además de la puesta en marcha de páginas web de información general y los resultados de las fases previas a la consulta, se resalta otras formas de difusión como es la propia participación de funcionarios electorales. El ejercicio de 2020-2021 registra 11 entrevistas y 7 boletines de prensa publicados en 119 medios electrónicos e impresos³⁵⁸, mientras que 2022 se cuenta con 198 entrevistas y 68 boletines de prensa con un alcance de 298 medios³⁵⁹.

A pesar de los datos señalados, la difusión no ha tenido el impacto básico trasladado a una mayor participación informada. El caso que ejemplifica lo anterior se expuso en palabras de la Dra. Cruz Parceró, al señalar un caso

³⁵⁶ *Ibidem*, pp. 87-88.

³⁵⁷ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2022...*, *Op. Cit.*, pp. 82-83.

³⁵⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2020...*, *Op. Cit.*, p. 109.

³⁵⁹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2022...*, *Op. Cit.*, p. 80.

personal donde sus vecinas se quejaban sobre la falta de mantenimiento de un parque y desconocían que el presupuesto participativo podría dar la solución.

Con ello, la estrategia de difusión promovida por el órgano electoral no ha sido suficiente al punto de que son otro tipo de interlocuciones que hace que la ciudadanía se entere de la existencia del mecanismo. Empero, que exista un reconocimiento sobre la puesta en marcha del presupuesto participativo no significa un inmediato conocimiento de este y su apropiación colectiva.

La calidad del proceso, entonces, no depende solo de la forma y la cantidad de espacios publicitarios de difusión sobre la participación en el presupuesto participativo. Se trata de un proceso de larga data que implica atender el desconocimiento sobre el funcionamiento y la utilidad del mecanismo, así como las percepciones negativas sobre sus resultados.

El sentido colectivo de reconocimiento y apropiación, en efecto, también depende de la acción de otras instancias. Los esfuerzos organizacionales comunitarios, institucionalizados o no, suponen cambios de orden cultural con una visión orientada al espacio público enfrentados a las circunstancias y perspectivas particulares de los habitantes.

Las experiencias particulares de UT's que han logrado mantener un nivel de participación alto a lo largo de las fases del presupuesto participativo pueden ser motivo de ejemplo para otras colonias y comunidades donde subyace, como tal, un proceso de comunicación, comprensión, reconocimiento y sentido de pertenencia.

d) La organización de la consulta: la acción operativa institucional

A la par de los anteriores procesos, el órgano electoral debe poner en marcha los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta para la realización de la jornada de la emisión de la opinión. Sea de manera virtual o física, estos tienen por objetivo garantizar y respetar la emisión del voto de la ciudadanía que incide en el respeto a los derechos políticos de esta.

La medición de este proceso se da en torno a la calidad de las plataformas electrónicas, por un lado, y la operación en tiempo y forma de las mesas receptoras de opinión. Este último implica reconocer si se contó con el personal operativo y recursos económicos necesarios para llevar a cabo la consulta conforme marca la ley de participación ciudadana de la capital mexicana.

En primer lugar, el Sistema Electrónico por Internet (SEI) tiene por objetivo la emisión de la opinión vía electrónica y cuya operación ha sido más flexible y simplificada con mayores candados de seguridad informática. Para los ejercicios de 2020-2021 y 2022, operó a través de aplicaciones móviles, donde únicamente se requería la imagen de la credencial para votar y una técnica biométrica para obtener claves de acceso al portal de votación.

A pesar de que el uso del SEI aminora los costos operativos de la consulta, su baja utilización no se expresa en torno a la brecha digital, sino en la desconfianza sobre la seguridad y falta de conocimiento sobre estos medios. De ahí que el propio IECM haya elaborado guías de usuario para este fin y que haya sido reconocido por buenas prácticas en seguridad y manejo de información³⁶⁰.

³⁶⁰ Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Premian a IECM por Innovación Pública en seguridad de la información de su Sistema Electrónico por Internet”, en *Noticias IECM*, noticia de organismo público electoral del 21 de mayo de 2023 y consultada el 30 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.iecm.mx/noticias/premian-a-iecm-por-innovacion-publica-en-seguridad-de-la-informacion-de-su-sistema-electronico-por-internet/>

El centro de la atención de este proceso es en la organización física de la consulta, es decir, en las Mesas Receptoras de la Opinión (MRO). En este sentido, se estudia tres elementos subyacentes a ello: su conformación como difusión, la dotación del material electoral y la participación de los observadores electorales ciudadanos.

En cuanto al primer aspecto, al igual que ocurre en los procesos electorales, se establece un proceso de designación previa que va acompañada de la capacitación técnica-teórica y práctica. De acuerdo con los datos oficiales, el ejercicio de presupuesto participativo 2020-2021 contó con 20,173 personas capacitadas³⁶¹ y en 2022 con 5,168 personas³⁶², que significaron, en ambos casos, contar con más del 100% del personal necesario para operar las MRO.

Sin embargo, las reducciones presupuestales suponen una mayor vulnerabilidad en el ejercicio del presupuesto participativo. Si bien se preserva una cantidad considerable de MRO proyectadas e instaladas a lo largo de los ejercicios, sí se observa una reducción de casillas a instalar, lo que supone una saturación y mayor dificultad para la ciudadanía para ejercer la opinión.

A ello hay que añadir lo referente al material electoral utilizado en la consulta. Para el ejercicio de 2020-2021 se utilizaron 2,374,939 boletas de opinión, 72,200 actas consultivas y 8,500 materiales recuperados³⁶³; para 2022 se imprimieron 1,080,261 boletas, 27,120 actas consultas y 57,316 materiales recuperados³⁶⁴. El punto neurálgico del asunto ha sido en la calidad de estos insumos para la realización de la jornada de la emisión de la opinión.

³⁶¹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2020...*, Op. Cit., p. 70.

³⁶² Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2022...*, Op. Cit., p. 71.

³⁶³ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2020...*, Op. Cit., p. 61.

³⁶⁴ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2022...*, Op. Cit., pp. 73-76.

Como muestra de ello ha sido que para 2022 no se contó con boletas hechas de papel seguridad, tinta indeleble ni la boleta especial para personas con discapacidad visual³⁶⁵. Lo anterior significó un retroceso en la calidad de la vigencia de los principios que emanan de todo proceso electoral y de participación ciudadana, incluso en los derechos políticos de la ciudadanía.

El conjunto de las consideraciones organizativas y operativas descritas fueron evaluadas por la red de observadores electorales ciudadanos. El proceso 2020-2021 reconoció a 345 personas observadoras con acreditación alcanzada, mientras que para 2022 este índice se redujo a 227; en este sentido destaca la participación de diversas OSC's³⁶⁶.

Para el caso de 2020-2021, los observadores acreditados establecieron como áreas de oportunidad la mejora del sistema SEI por fallas de conexión en diversas UT's, sedes de votación con falta de accesibilidad, la discrepancia entre carteles y sistemas de difusión de resultados, así como falta de respaldo institucional a la ciudadanía insaculada ante incidentes³⁶⁷ que pueden minar los principios de legalidad y certeza procesal.

Para 2022, las áreas de oportunidad previamente señaladas siguieron presentes con mayor énfasis en la calidad del personal operativo que capacitó el IECM y la integridad de las MRO. Además de reconocer que en diversas sedes de instalación no contaban con la accesibilidad para personas con alguna

³⁶⁵ Martínez, David, "Presupuesto Participativo de CDMX, ejercicio en riesgo", en *Reporte Índigo*, nota periodística del 21 de abril de 2022 y consultada el 31 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/presupuesto-participativo-de-cdmx-ejercicio-en-riesgo/>

³⁶⁶ Ollin, Jóvenes en Movimiento A.C., Conciencia y Entusiasmo Joven A.C., Asociación Mexicana de Ciencias Políticas y la Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C. son algunas de las que han tenido mayor relevancia en la observación del presupuesto participativo a lo largo de los años. Véase más en: Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2022...*, Op. Cit., p. 97.

³⁶⁷ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Perspectiva Ciudadana: informe de personas observadoras y visitantes extranjeros de la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*, IECM, México, 2020, pp. 126-138.

discapacidad, había la presencia de actores no reconocidos como funcionarios electorales.

De acuerdo con el testimonio del C. Armando Salazar Brito, observador electoral ciudadano, constató que:

“...fue la cantidad de personas que, aparentemente, la alcaldía infiltró. Personalmente, coincidí con una joven que inclusive ostentaba gafete de observadora, y que me comentó que la habían asignado a esa mesa, lo cual no ocurre con los observadores, además, su gafete era similar al original, pero con otros colores...escuché comentarios de que en varias mesas receptoras de opinión se habían presentado personas ostentándose como “el representante del IECM”, y permaneciendo mucho rato en el interior de la mesa...en más de un caso, responsables de mesa y personal eventual comentaron que eran personas empleadas de la alcaldía o muy cercanas a ella...”³⁶⁸.

Como factor añadido, persistió la falta de difusión sobre el ejercicio de presupuesto participativo y la calidad en la información sobre los proyectos a deliberar en la MRO debido a los carteles promocionales con letra chica y de amplia descripción que inhibe su lectura. A pesar de todo lo anterior, el órgano electoral reconoció incidentes que no inhibieron el desarrollo de las consultas.

En general, la integridad procesal del presupuesto participativo se ha visto vulnerada por recortes presupuestales que inciden en la puesta en marcha de centros de votación y en la calidad del material electoral. Sin embargo, un papel mayormente relevante es la actitud y acciones de los actores políticos y comunitarios que, al no respetar las reglas procedimentales ni seguir los principios democráticos, vulneran la credibilidad procesal.

³⁶⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Perspectiva Ciudadana: Informes de personas observadoras y visitantes extranjeras de la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*, IECM, México, 2023, p. 110.

5.3.3.- Los productos del presupuesto participativo: la transformación de las demandas en soluciones

Tras la incorporación de los insumos al sistema y su tratamiento institucional, la aplicación del presupuesto participativo genera determinados productos que pretenden dar solución a las demandas originales planteadas; los *outputs* son, en este sentido, la aplicación de las propuestas emanadas de la ciudadanía en conjunto con las instituciones gubernamentales.

La aplicación de los proyectos ganadores del presupuesto participativo considera como ejes de corresponsabilidad a la ciudadanía como a las instituciones gubernamentales. La incidencia de la primera, sin embargo, encuentra límites en cuanto a lo que determina el diseño institucional y depende de las capacidades técnicas con las que cuente, así como del interés y confianza intracomunitaria expresados a lo largo del ejercicio fiscal aplicable.

El presente análisis considera dos fases de subproductos: la dotación de resultados como constancias oficiales por parte del órgano electoral local y la ejecución programática de los proyectos e iniciativas seleccionadas por la ciudadanía, tras su incorporación en los Presupuestos de Egresos de cada demarcación territorial existente en la Ciudad de México.

La premisa que orienta a este estudio hace referencia a que si existen productos emanados de procesos decisionales con escasas controversias jurisdiccionales y procesales, así como un alto cumplimiento de los proyectos seleccionados sobre la base de la transparencia y rendición de cuentas de órganos representativos comunitarios e instituciones gubernamentales, habrá un impacto positivo en la calidad de vida de la población y su apropiación sobre el presupuesto participativo.

a) Emisión y validación de resultados de la consulta

Al cierre de la jornada deliberativa, en las MRO se inicia el procedimiento de escrutinio y cómputo de votación donde se determina el número de votantes, cantidad de votos emitidos por proyecto, votos nulos y número de boletas sin utilizar. Además de incorporar la contabilidad de votación vía SEI para hacer sumatorias totales³⁶⁹, la documentación se remite a las sedes distritales del IECM para su recepción, cómputo y resguardo.

A partir de ello se emiten las constancias oficiales de proyectos ganadores y los miembros de las COPACO convocan a las Asambleas Ciudadanas con dos tipos de convocatoria: las de “Información y Selección” para informar del resultado final obtenido en la UT o la de “Casos Especiales”³⁷⁰ donde se dirime el destino de los recursos públicos en la UT bajo las causales de empate en la votación, que no se registren proyectos o no se celebre la jornada consultiva.

Posteriormente a ello, se establecen dos rutas de acción: la conformación de los Comités de Ejecución y Vigilancia por parte de las Asambleas Ciudadanas y, a la par, los procesos de impugnación ante el órgano electoral y, subyacentemente, ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Para el actual parámetro, se considerará únicamente este último, ya que la conformación y operación de los comités forma parte del proceso deliberativo.

De acuerdo con la información obtenida, el TECDMX obtuvo entre el año 2014 y 2019, periodo donde se encontraba vigente la LPCDF, un registro total de 222 querellas³⁷¹. Para los ejercicios de 2020 y 2021, ya bajo el mandato

³⁶⁹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Guía para la implementación del Sistema Electrónico por Internet en la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*, IECM, México, 2022, p. 20.

³⁷⁰ Artículo 120 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

³⁷¹ El Tribunal Electoral de la Ciudad de México cuenta únicamente con información desde 2014, ya que en esa fecha se crea la Unidad de Estadística y Jurisprudencia. Los datos, en conjunto con la anterior explicación,

de la LPCCDMX, se contabilizaron 31 impugnaciones, mientras que para 2022 esta cifra aumentó a 310 casos de inconformidad.

Los juicios electorales sentenciados por el órgano jurisdiccional sobre el proceso 2020-2021 dieron pauta a la realización de la jornada extraordinaria de consulta de presupuesto participativo en 8 UT's de las demarcaciones de Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. Los 23 procesos restantes versaron sobre las elecciones de los órganos de representación comunitaria.

En torno al ejercicio de 2022, de los 310 casos señalados, destacan aquellos que implicaron la promoción de 122 impugnaciones contra órganos dictaminadores de alcaldías y 89 contra las direcciones distritales. Sobre puntos específicos del proceso deliberativo, 49 fueron contra proyectos ganadores, 16 por actos en la jornada de consulta y 7 por acciones de la Asamblea Ciudadana³⁷².

Los casos más relevantes de ambos procesos giraron en torno a los pueblos originarios. En 2020-2021, se registró la cancelación de la elección de COPACO's y de la consulta de presupuesto participativo 2020-2021 en 48 Unidades Territoriales calificadas como pueblos originarios. La sentencia TECDMX-JLDC-1383/2019 y acumulados señala como causal el hecho de que la emisión de la convocatoria única a estos ejercicios vulneraba los derechos de libre determinación, participación y autogobierno de pueblos originarios³⁷³.

A dicha resolución, siguió aquella de la Sede Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) del 5 de

tienen su base en: Tribunal Electoral de la Ciudad de México, *Oficio de transparencia TECDMX/CTYDP/UT/SIP/155/2023 del 24 de agosto de 2023*, TECDMX, México, 2023, pp. 1-2.

³⁷² Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe de actividades 2022...*, *Op. Cit.*, p. 102.

³⁷³ Tribunal Electoral de la Ciudad de México, *Sentencia TECDMX-JLDC-1383/2019 y acumulados del 23 de enero de 2020*, TECDMX, México, 2020, p. 17.

marzo de 2020³⁷⁴ que confirmó la revocación parcial de la convocatoria a votación y consulta en pueblos originarios. El *quid* del asunto se encontraba en el respeto a las autoridades tradicionales y en la conformación del marco geográfico de pueblos originarios.

Para el proceso de 2022, se interpuso ante el TECDMX diversos Juicios de Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadana (JDC) y cuya resolución se encuentra bajo el expediente TECDMX-JLDC-007/2022 y sus acumulados. Sus resultantes implicaron mantener el proceso deliberativo con la subsecuente modificación a la convocatoria en torno al reconocimiento de otra serie de autoridades comunitarias que ejerzan funciones de validación, control y ejecución de los proyectos que garantizaran los derechos de estos.

En general, la calidad del producto sobre la emisión y validación de resultados radica en la difusión de estos a través de los canales establecidos por el IECM y, en un segundo momento, que los resultados tengan pleno reconocimiento jurídico y social. En torno al primer momento, a pesar de las divergencias informativas, el resultado oficial se canaliza a través de las actas de escrutinio y cómputo dadas en las sedes distritales electorales.

En cuanto al proceso de validación, este se ha dirimido ante órganos de deliberación como son las Asambleas Ciudadanas. En caso de inconformidad o rechazo de estos resultados, se canalizan por las vías institucionales y legales que marcan las leyes de procesos electorales y de participación ciudadana en la capital mexicana.

La mayor parte de las querellas presentadas en los procesos de 2020-2021 y 2022 se sitúan en la actuación de los órganos dictaminadores de proyectos y

³⁷⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia SCM-JDC-22/2020; SCM-JDC-23/2020; SCM-JDC-24/2020 Y SCM-JDC-25/2020 Acumulados del 05 de marzo de 2020*, TEPJF, México, 2020, p. 66.

de las direcciones distritales del IECM. Los datos reflejan escasa controversia jurisdiccional sobre el día de la jornada decisional y sobre los proyectos ganadores; ello ha implicado que únicamente la consulta de 2020-2021 tuvo elecciones extraordinarias en solamente el 1.31% del total de UT's existentes.

Por todo lo anterior, es menester considerar que este producto no cuenta con incidencias tales que aminoren su calidad. La difusión a través de sitios electrónicos y presenciales (vía sede distrital y en Asambleas Ciudadanas), en conjunto con la escasa conflictividad postdecisional que representan condiciones específicas acontecidas en algunas UT's.

Además, la conflictividad cuenta con canales jurisdiccionales e institucionales para resolver controversias derivadas de las fases que conforman al presupuesto participativo. Ello podría señalar que las querellas que se llegasen a presentar representan, en cierta medida, una salida imparcial que garantice la convivencia, la paz y orden entre la población de las colonias y comunidades de las demarcaciones territoriales.

Sin embargo, es de resaltar las áreas de oportunidad que enfrenta la difusión de resultados como es su puesta en marcha en medios convencionales y tradicionales. Los escasos casos de controversia, reportados por observadores electorales, muestran las posibles vulneraciones a los principios de certeza y legalidad ante la discrepancia de resultados en casilla y su apartado electrónico.

Finalmente, las querellas debatidas en los tribunales no son sinónimo absoluto de colaboración vecinal y fortalecimiento del tejido social en las UT's en torno a las siguientes actividades sobre la ejecución y seguimiento de los proyectos ganadores. Estas, donde se incorpora la labor de las COPACO, se expresa en el siguiente subapartado.

b) Ejecución programática de proyectos ciudadanos ganadores

Los Comités de Ejecución y Vigilancia son conformados en la Asamblea Ciudadana de información y selección e integrados por un número indeterminado de personas³⁷⁵. Empero, el conjunto de personas que manifiesten su interés por participar estará sujeta a un proceso de insaculación vía sorteo y su responsabilidad quedará a cargo de dos personas que representen a estos.

Cabe señalar que la operación sustantiva de estos comités depende, de manera indirecta, de la labor de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (SAF-CDMX). En esta recae la dotación de recursos públicos a los Comités de Ejecución y la capacitación a este y al Comité de Vigilancia a través de la generación de una Guía Operativa base.

Esta guía se ha promulgado conforme al ejercicio fiscal correspondiente y que, con ello, no existe una base unívoca de operación que haya regido durante los procesos de 2020-2021 y 2022. A ello se suma la labor optativa del IECM mediante cursos de capacitación y dotación de folletos y textos explicativos de la guía emitida por la SAF-CDMX.

En lo general, la calidad de las bases planteadas del producto a analizar dependen de tres subfactores incidentes: la integración plena de los Comités, la capacitación de estos por parte del SAF-CDMX y el ejercicio de actividades en conjunto con las alcaldías. De igual manera, se toma en consideración en el proceso de capacitación las acciones promovidas del órgano electoral.

La premisa que orienta al producto en cuestión gira en torno a que sí existe una adecuada capacitación hacia la ciudadanía integrante de los Comités, acompañado del desarrollo de obras orientado a la colaboración entre la alcaldía

³⁷⁵ Artículo 133 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

y dichos órganos, se contemple una correcta ejecución de los proyectos ganadores en tiempo y forma con pleno reconocimiento por integrantes del COPACO y de la población habitante y flotante de las UT's.

En primer lugar, la integración de los Comités depende de la celebración de las Asambleas Ciudadanas de información y selección. De acuerdo con los informes del órgano electoral, se contó para el desarrollo de proceso de presupuesto participativo 2020-2021 con la emisión de 1,767 convocatorias y la realización un total de 1,766 asambleas que representaron el 99.64% de todas las UT's participantes en la ciudad³⁷⁶.

Esto aumentó durante el ejercicio de presupuesto participativo 2022, donde se emitieron 1,766 convocatorias y se realizaron 1,839 asambleas en cada una de las UT's de las demarcaciones territoriales³⁷⁷. Cabe puntualizar que 40 reuniones fueron canceladas y existió, en varias colonias y comunidades, la realización de más de una asamblea de información y selección.

Derivado de la instalación de las Asambleas Ciudadanas de información y selección, se configuraron los comités específicos de presupuesto participativo. Para 2020-2021 se conformaron 1,765 Comités de Ejecución y 1,761 Comités de Vigilancia, mientras que para 2022 se instalan 1,630 Comités de Ejecución y Vigilancia; esto significó pasar del 99.89% y 99.66% de instalación³⁷⁸, al 92.29% del total proyectado³⁷⁹.

³⁷⁶ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021...*, Op. Cit., p. 22.

³⁷⁷ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2022*, IECM, México, 2023, pp. 13-14.

³⁷⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021...*, Op. Cit., p. 23.

³⁷⁹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2022...* Op.Cit., pp. 15-16.

Sin embargo, la forma en que se configuran los Comités de Ejecución y Vigilancia muestran diversas tendencias que aminoran su calidad. Los déficits que afronta su conformación versan sobre quienes, procesal y legalmente, pueden participar en estos Comités, el bajo interés de vecinos en participar y las distintas pugnas entre grupos y liderazgos comunitarios.

El método de selección de estos Comités, vía insaculación, puede tener efectos negativos, de acuerdo con Lic. Rafael Montiel Zepeda, Director de Participación Ciudadana de la Alcaldía Cuajimalpa, que señala:

“...el COPACO se siente ofendido y lo puedo entender porque dice “yo gané con 200, 300 votos, yo metí el proyecto, mi proyecto fue el ganador y quien está llevando el procedimiento es alguien que llegó, se sentó y ganó...hay otros donde no hay tanto problema porque el Comité de Ejecución (y Vigilancia) es el hijo del COPACO, el sobrino, el cuñado y ven cómo...y, ojo, ahora el peor escenario: que llegue alguno que está en contra del mismo COPACO, en contra del proyecto y es el que va a llevar el proceso de este proyecto... ¡imagínate!”³⁸⁰.

Aunado a lo anterior, el control efectivo sobre el destino de los recursos públicos y de los proyectos de presupuesto participativo lo tienen estos comités que, si bien son figuras *ad honorem*, pueden aminorar la calidad representativa de las COPACO al no existir colaboración, acuerdo y, en todo caso, vigilancia mutua entre ambas instancias de orden comunitario.

Esta lógica encuentra eco entre vecinas y vecinos que han participado como miembros de las COPACO. Ejemplo de lo anterior son las declaraciones vertidas para esta investigación de la C. Erika Organista, quien fuera miembro

³⁸⁰ Fragmento de la entrevista realizada al Lic. Rafael Montiel Zepeda, Director de Participación Ciudadana de la Alcaldía Cuajimalpa, con fecha del 13 de febrero de 2023.

de la COPACO de la U.T. Constitución de 1917 I, de la alcaldía Iztapalapa, quien señala potenciales conflictos de interés en torno al manejo de los recursos públicos del presupuesto participativo.

Al referenciar a una persona de sexo femenino que formó parte de dicho COPACO, que ganó su proyecto de presupuesto participativo y fue integrante del Comité de Ejecución, afirma:

“... ella tiene una organización de vecinos...entonces mi problema con ella siempre fue que puedes tener un conflicto de intereses en beneficiar exclusivamente a tu grupo, a tu organización ¿no?, a beneficiar a la colonia y esto no le importó al IECM...su organización, por pocos votos, volvió a ganar y volvió a ganar sobre algo que a ello se dedica: vender alarmas y cámaras de seguridad...entonces cuando ella presenta el proyecto la gente dice “sí”, pero no sabían que ya había lugares establecidos donde se iban a poner esas cámaras...no puedes tener una organización y formar parte del comité, o sea, quién te garantiza que no está beneficiando exclusivamente a su organización...”³⁸¹.

Lo anterior no solo reafirma el potencial conflicto entre vecinas y vecinos en torno a quienes ocupan un espacio dentro de las COPACO y los Comités de Ejecución y Vigilancia, sino que supone las razones de dicho conflicto que giran en torno a qué representan y cuáles son sus intereses personales o de grupo en contraposición a la búsqueda del bien colectivo.

Empero, existen otras orientaciones y experiencias donde la apatía y el desconocimiento son la regla de comportamiento social en torno a estas figuras e instancias decisionales. Muestra de ello son los dichos del C. Guillermo

³⁸¹ Fragmento de la entrevista realizada a la C. Erika Organista Charles, Ex Miembro de la Comisión de Participación Comunitaria de la U.T. “Constitución de 1917 I”, Alcaldía Iztapalapa, con fecha del 06 de septiembre de 2023.

Pereyra, recién electo miembro de la COPACO de la U.T. Extremadura Insurgentes, de la alcaldía Benito Juárez:

“...no hay tanta participación, entonces, en mi colonia es pequeña, pero, pues hay demasiada gente, ¿no? Entonces, la Asamblea se convoca a través de carteles del Instituto y por los grupos de WhatsApp que tenemos en toda la colonia, que tenemos a bastante gente en los grupos, y a lo mejor de 300, 500 personas que supieron de la Asamblea solo llegaron como 10-12 personas entonces ahí nos tuvimos que repartir las Comisiones...por eso yo quedé en los dos: cuatro quedamos ahorita en el de vigilancia y para el año que entra los mismos cuatro, nada más nos cambiamos...”³⁸².

Lo anterior supone que si bien los informes del IECM muestran un alto porcentaje de instalación en los primeros tres ejercicios de presupuesto participativo, existen UT's donde el desinterés de la ciudadanía hace que miembros de la COPACO asuman una mayor cantidad de funciones y ello genere dificultades en la operatividad de estos órganos de representación.

Tras la conformación de estas instancias, deviene el proceso de asesoría para el manejo y comprobación de los recursos públicos a través de la SAF-CDMX. Empero, desde la etapa ejecutoria del proceso de 2020-2021, esta institución señaló la existencia de “impedimentos formales y materiales para que el Comité de Ejecución lleve a cabo la encomienda referida...”³⁸³.

De lo anterior, surge una propuesta del gobierno local el 14 de julio de 2021 que fortalecía el papel de las alcaldías sobre el ejercicio y ejecución de

³⁸² Fragmento de la entrevista realizada al C. Guillermo Pereyra, Miembro de la Comisión de Participación Comunitaria de la U.T. “Extremadura Insurgentes”, Alcaldía Benito Juárez, con fecha del 07 de septiembre de 2023.

³⁸³ Poder Ejecutivo de la Administración Pública de la Ciudad de México, *Guía Operativa para el Ejercicio de los recursos del presupuesto participativo 2021 de las alcaldías de la Ciudad de México, en los proyectos ganadores de los años 2020 y 2021*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2021, pp. 1-2.

recursos públicos del presupuesto participativo. Bajo la argucia de que las circunstancias de índole legal o de usos y costumbres habían dificultado el procedimiento de instalación de las COPACO, de los Comités de Ejecución y Vigilancia y, por ende, de la ejecución de los recursos públicos, era menester que las alcaldías utilizaran esos recursos en acciones de índole comunitario, debidamente informadas y justificadas ante la SAF-CDMX³⁸⁴.

La propuesta, que fue validada por el Congreso Local de la Ciudad de México y publicada en la Gaceta Oficial el 18 de agosto de 2021, en conjunto con las disposiciones emanadas de las guías operativas, siguió operando para el ejercicio de 2022. El rol de los Comités, entonces, quedó relegado al seguimiento y asistencia a las labores que realice la Alcaldía.

De acuerdo con la información de la SAF-CDMX, no se brindaron capacitaciones y asesorías al personal de los Comités para el ejercicio de 2020-2021. Para el homónimo de 2022 se ubican únicamente 3 reuniones³⁸⁵, lo que representa el 0.16% del total de las UT's existentes en todas las demarcaciones territoriales de la capital mexicana.

La suma de los procesos legislativos y el escaso nivel de asesoramiento otorgado por la SAF-CDMX dio por consecuencia, de acuerdo con el IECM, la escasa participación e intervención real en los procesos de contratación, inspección de proyectos ganadores, verificaciones de bienes y servicios

³⁸⁴ Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos transitorios vigésimo primero y vigésimo segundo a la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, así como los artículos transitorios décimo octavo y décimo noveno al decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2021*, Gobierno de la Ciudad de México, México, 2021, pp. 6-8.

³⁸⁵ Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, *Oficio de la Unidad de Transparencia SAF/SE/DGGEA/3021/2023 del 20 de septiembre de 2023*, SAF-CDMX, México, 2023, p. 1.

contratados, verificación de gestiones, solicitudes de información y comunicación con la Red de Contralorías Ciudadanas de la SCG-CDMX.

Cuadro 43: Porcentaje general de actividades realizadas por los Comités de Ejecución y Vigilancia durante el presupuesto participativo 2020-2021 y 2022

Acción	Actor	2020	2021	2022
Procesos de contratación de alcaldías	C.E	39.39%	35.28%	52.10%
Firma de instrumentos jurídicos en el proceso de adjudicación de las alcaldías	C.E	38.56%	34.61%	0.00%
Inspección del proyecto ganador	C.E	46.18%	40.20%	0.00%
Verificación de bienes y servicios contratados	C.E	31.36%	28.73%	53.37%
Constatación de obras contratadas	C.E	37.46%	31.40%	0.00%
Supervisión de trabajos	C.E	35.85%	31.68%	54.42%
Emisión de sugerencias	C.E	28.27%	25.94%	0.00%
Verificación de gestiones de las alcaldías	C.E	38.50%	33.56%	0.00%
Verificación de pagos a paso y medida	C.E	13.84%	12.09%	0.00%
Solicitud de información y soporte a alcaldías	C.E	33.06%	29.97%	53.40%
Verificación de recursos, avance y calidad	C.V	28.44%	24.12%	0.00%
Emisión de sugerencias	C.V	19.26%	17.42%	0.00%
Comunicación con Contralora Ciudadana que participó en dictaminación de proyecto	Ambos	18.70%	15.43%	0.00%
Comunicación con Red de Contralorías Ciudadanas	Ambos	14.75%	12.45%	8.78%
Firma de Acta Circunstanciada donde la Alcaldía deja constancia de inicio de trabajos	Ambos	41.09%	36.00%	45.92%
Dichos de indicios de incumplimiento, irregularidad o mal uso de los recursos	Ambos	17.10%	13.40%	0.00%
Total General (%)		30.11%	26.39%	44.49%

***Nota:** Los resultados de 0.00% representan acciones no medidas por el IECM para el ejercicio del 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 ...*, Op. Cit., pp. 36-70 y en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2022...Op.Cit.*, pp. 19-34.

El anterior cuadro representó actividades que, cabe señalar, se ajustan a las guías operativas de presupuesto participativo. Por lo tanto, los estudios emanados del órgano electoral se basan en los criterios específicos que estableció la SAF-CDMX, lo que da pauta a la falta de una regulación y evaluación específica sobre la actuación de Comités de Ejecución y Vigilancia que se subsanó hasta el 31 de julio de 2023³⁸⁶.

Es de resaltar que entre 2020-2021, técnicamente, 3 de cada 10 Comités de Ejecución y Vigilancia establecieron actividades de seguimiento y evaluación, aumentando a 4 de cada 10 para 2022. De manera específica, las actividades con menor productividad son aquellas que tienen que ver con la interlocución institucional entre estos y la SCG-CDMX, así como lo relativo a la emisión de sugerencias para el cumplimiento de proyectos.

La baja productividad de estos Comités no solo se explica por la incompatibilidad entre normas y disposiciones jurídicas, sino por circunstancias presentes en las UT's de cada demarcación territorial. Las controversias surgidas en territorio corresponden a la SCG-CDMX atenderlas, pero han existido casos esporádicos donde el desconocimiento técnico-procesal y la falta de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos ha sido la regla operativa para la incorrecta ejecución en tiempo y forma de proyectos ganadores.

De ahí que el 15 de agosto de 2023, para la emisión de la guía operativa que rigió los ejercicios de 2023-2024, se haya establecido que esta fue producto de las opiniones y propuestas vertidas en campo y recogidas por el Congreso de

³⁸⁶ El Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México aprobó, en sesión extraordinaria, los “Lineamientos del Instituto Electoral de la Ciudad de México para mejorar el funcionamiento de los Comités de Ejecución y de Vigilancia, así como de las actividades de seguimiento de la ejecución de los proyectos ganadores de la consulta de presupuesto participativo”, cuya operación inició a partir de los ejercicios de presupuesto participativo de 2023-2024.

la Ciudad de México, así como su alineamiento con la disposición instrumental de lineamientos operativos del IECM del mes de julio de ese año.

La Lic. Bertha María Elena Gómez Castro, Subsecretaria de Egresos de la SAF-CDMX, reconoció las fallas regulatorias sobre la ejecución y vigilancia procesal al señalar que “...es un hecho totalmente novedoso, ¿sí?, estos lineamientos no se contaban con ellos y nuestra guía, obviamente, tampoco refería absolutamente nada de lo que los lineamientos tienen...”³⁸⁷.

Previo a la emisión interinstitucional de la guía operativa 2023-2024 y de los lineamientos de comportamiento de los Comités de Ejecución y Vigilancia del IECM, reconocidos como parte del andamiaje de aprendizaje institucional, se establecen tres aspectos deficitarios que aminoran la calidad del objetivo primario de la consulta: la participación ciudadana plena en el proceso.

Los conflictos internos entre las COPACO y Comités de Ejecución y Vigilancia, escaso asesoramiento solicitado y otorgado por la SAF-CDMX y el limitado papel ejercido por los comités debido al desinterés de sus integrantes o por falta de acompañamiento técnico constituyen elementos que inhiben la correcta ejecución y cumplimiento de proyectos.

A esta serie de causales no se añade, en buena medida, el papel de potenciales intereses políticos de las Alcaldías y líderes comunitarios debido a que esto se analizará en el apartado de resultados. A lo anterior se añade que la perspectiva ciudadana sobre la actuación de estos impacta en el grado de credibilidad del mecanismo observable al momento culminante de la realización de las Asambleas Ciudadanas de evaluación y rendición de cuentas.

³⁸⁷ Congreso de la Ciudad de México, *Plática informativa referente a la guía operativa para el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo en las 16 alcaldías de la CDMX*, Congreso T.V., México, 2023. Transmisión de sesión informativa gubernamental disponible para su consulta en: <https://bit.ly/3r8RaXw>

*5.3.4.- Los resultados e impacto del presupuesto participativo:
¿empoderamiento e incidencia ciudadana o políticamente controlado?*

El impacto de la calidad de los productos emanados de la consulta ciudadana de presupuesto participativo han de reflejarse en un determinado tipo de *outcomes*, es decir, de resultados que evalúan el desempeño del mecanismo y de los actores participantes. Esta evaluación produce determinadas percepciones que inducen a una orientación de afecto/desafecto hacia todo el proceso deliberativo.

La importancia de los resultados no solamente radica, en términos pragmáticos, sobre si los proyectos de presupuesto participativo se ejecutaron en tiempo y forma. De manera fundamental, corresponde al análisis de los resultados, explicar el por qué se produce un determinado desempeño institucional y como incide esto en las percepciones de las instituciones públicas y de la propia ciudadanía.

El presente parámetro comprende dos fases de análisis: la primera tiene que ver con el desarrollo de las Asambleas Ciudadanas con carácter de evaluación y rendición de cuentas, mientras que la segunda consiste en la observación de los efectos obtenidos del proceso a través de sus protagonistas que dan por consecuencia a un tipo específico de aceptación o de rechazo, así como de sus potenciales áreas de oportunidad.

La premisa que orienta al análisis de resultados hace mención de que si se realizaron, de manera efectiva, las asambleas de evaluación y rendición de cuentas cuya manifestación final fue la emisión de actas de entrega-recepción de obras a la comunidad que da cuenta de la concreción plena de los proyectos, se adoptarán percepciones positivas en torno a la legitimidad, confianza y continuidad sobre el presupuesto participativo y sus actores participantes.

a) La evaluación y rendición de cuentas del presupuesto participativo

Los Comités de Ejecución y Vigilancia deben informar a la ciudadanía de cada U.T. sobre los avances y resultados económicos y materiales de los proyectos ganadores en consulta. Esto se hace en el marco de la Asamblea Ciudadana de evaluación y rendición de cuentas y estas no cuentan con un número mínimo ni máximo determinado de reuniones por realizar³⁸⁸.

Los estos efectos de carácter informativo de estas asambleas cuentan con dos posibles rutas programáticas: la aceptación de los avances y concreción de proyectos que permita la entrega-recepción de las obras o su potencial proceso de judicialización mediante la presentación de querellas ante la Red de Contralorías Ciudadanas de la SCG-CDMX.

Las Asambleas Ciudadanas con carácter de evaluación y rendición de cuentas son convocadas por las COPACO en acompañamiento de las Direcciones Distritales del IECM. El desarrollo de estas se presenta en el siguiente cuadro por demarcación territorial, en donde trece destacan con un índice de realización de asambleas superior al 90% promedio entre los ejercicios realizados.

A pesar de que existe un alto porcentaje de realización de estas asambleas, la mayor parte de las UT's la celebran en una sola ocasión. Empero y más allá de la cantidad de asambleas realizadas, su efectividad reside en la calidad de estas que dependen, a su vez, del contexto social intracomunitario de cada U.T.

³⁸⁸ El artículo 120, inciso h), de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México establece que dichas asambleas se convocarán tantas veces como sea necesario para dotar de la información sobre avance del proyecto y ejecución del gasto.

Cuadro 44: Realización de asambleas ciudadanas de evaluación y rendición de cuentas por demarcación territorial

D.T.	2020 -2021	2022	% Promedio
Álvaro Obregón	248	251	99.60%
Azcapotzalco	107	96	91.44%
Benito Juárez	54	66	93.75%
Coyoacán	149	143	91.58%
Cuajimalpa de Morelos	39	37	94.05%
Cuauhtémoc	50	69	92.97%
Gustavo A. Madero	151	230	82.11%
Iztacalco	55	57	100.00%
Iztapalapa	272	288	95.23%
La Magdalena Contreras	48	53	100.96%
Miguel Hidalgo	74	89	89.94%
Milpa Alta	1	2	58.33%
Tláhuac	52	58	99.15%
Tlalpan	168	189	101.05%
Venustiano Carranza	80	106	116.25%
Xochimilco	65	70	93.21%
Total CDMX	1,613	1,804	93.73%

Nota: No se contabilizan aquellas colonias como pueblos originarios, de ahí que el dato arrojado puede ser no coincidente entre número de Unidades Territoriales por demarcación y el porcentaje promedio.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Asambleas Ciudadanas...* Op.Cit., s.p.

Por ejemplo, para el caso de la colonia “Constitución de 1917 I”, se resalta la falta de participación vecinal en estas asambleas, pero cuyo desarrollo, de manera paradójica, ha sido catalogado como transparente por los conflictos entre miembros de la COPACO y Comités de Ejecución y Vigilancia. Es decir, el conflicto genera vigilancia mutua entre grupos cuyas acciones pueden representar desincentivos para la discrecionalidad.

Empero y desde la perspectiva gubernamental, si bien se considera que la acción de los Comités puede brindar seguridad a las y los vecinos de que el presupuesto participativo está protegido de posibles desviaciones, ha sido el desconocimiento de estas figuras y falta de información otorgada por estos a la ciudadanía lo que ocasiona posibles conflictos intracomunitarios que inhiben su culminación en el proceso de entrega-recepción.

En palabras del Concejal Cabrera Castillo:

“...si no te firman, no pasa, ¿no? Ahí tienes, yo acompañé a la Directora yendo a ver, a mediar la discusión con los vecinos porque no querían firmar algunos y no querían firmar porque no los invitaron al recorrido en donde se plantearon las cámaras, porque no les enseñaron los papeles de cuánto costaban las cámaras, por equis o ye.... pero, entonces, como no los integraron, pues te dicen “no te firmo” y mientras tiene un proceso de cabildeo y de volverle a enseñar el proceso que se manejó para que se aprobara ...”³⁸⁹.

Los conflictos intracomunitarios y la escasa calidad de la información vertida en las asambleas de evaluación y rendición de cuentas más el poco interés ciudadano de establecer denuncias sobre posibles irregularidades (cuadro 43), muestra que la corresponsabilidad procesal sobre el tipo de resultados emanados recae en la ciudadanía y en las instituciones de gobierno.

La colaboración entre ambos, en el ámbito del respeto de sus atribuciones y facultades, no está exenta de posibles desviaciones. Esto ocurre en casos como el que la Dra. Luna Salazar, desde una perspectiva general de lo que acontece en la demarcación territorial de Coyoacán, señala:

³⁸⁹ Fragmento de la entrevista realizada al C. Pedro Alberto Cabrera Castillo, Concejal y Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Alcaldía La Magdalena Contreras, con fecha del 06 de febrero de 2023.

“... siempre he notado, pues todavía esta debilidad en que puedan ser cooptados...por ejemplo, yo he notado que hay mucha relación con los representantes políticos, ¿no?, se veían. Los vecinos me decían: sabemos que se reúnen, sabemos que se han ido a comer...no sé, ahí crear otro mecanismo o algún, no sé si haga más grande la estructura ¿no?, pero que sí existiera una visoría, una vigilancia a las actividades de estos COPACOS, una vigilancia más autónoma...”³⁹⁰.

Lo anterior da pauta para señalar que, en lo general, la calidad del resultado de este parámetro se ve aminorado por los déficits en materia legal y procesal, las escasas actividades realizadas por los Comités de Ejecución y Vigilancia que y riesgos potenciales de cooptación o predominancia de las alcaldías sobre la ciudadanía.

Ello muestra que si bien se han realizado una cantidad de Asambleas Ciudadanas de evaluación y rendición de cuentas que casi representan una vez su realización en cada U.T. existente, es baja la calidad de la información recibida que generan casos de conflicto y la apatía intracomunitaria que incide en la conclusión o no de los proyectos mediante firmas de acta-recepción.

En síntesis, los primeros tres años de ejercicio de presupuesto participativo bajo el mandato del diseño institucional de la LPCCDMX, muestra avances hacia un papel más preponderante de la ciudadanía. Sin embargo, las circunstancias coyunturales y operativas emanadas de la emergencia por COVID-19 y el aprendizaje institucional y cívico necesario para su funcionamiento han sido causa de la baja calidad procesal del mecanismo.

³⁹⁰ Fragmento de la entrevista realizada a la Dra. María Guadalupe Luna Salazar, Profesora-Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, con fecha del 30 de enero de 2023.

b) Efectos del presupuesto participativo: entre la aceptación y rechazo

El proceso sistémico del ejercicio de presupuesto participativo en la Ciudad de México, al igual que en otros realizados en distintas regiones del mundo, está sujeto a una valoración objetiva y subjetiva de parte de la ciudadanía. El desempeño institucional, vale recordar, se califica en torno a los resultados obtenidos lo que genera, a su vez, distintas concepciones sobre la legitimidad, confianza y continuidad del mecanismo.

En el caso del presupuesto participativo, el desempeño institucional consiste en la consecución de los objetivos y metas planteadas que, mediante la eficiencia y eficacia, genera sentimientos de confianza y legitimidad al mecanismo. Desde luego, estos sentimientos se trasladan a las instituciones públicas y autónomas participantes.

Sin embargo, un proceso deliberativo que contrae deficiencias para lograr los preceptos planteados, por acción u omisión de los actores políticos y sociales, es de prever que el sentido objetivo y subjetivo de la sociedad sea en torno a la desconfianza y la apatía para participar e involucrarse activamente en un mecanismo que no goza de su seguridad y certidumbre.

Por ello, el resultado final del ejercicio de presupuesto participativo se mide en relación con el tipo de idiosincrasia política y social generada que depende del que se logró (base cuantitativa expresada en el capítulo cuatro) y el cómo fue que se generó dicho resultado. La conjunción de ambos elementos orienta a un sentido de confianza/desconfianza y de legitimidad/ilegitimidad.

De ahí que la base del presente parámetro se aborde en dos puntos sustantivos: la función del presupuesto participativo en la sociedad y su impacto en el desarrollo comunitario y tejido social, así como la detección de áreas de

oportunidad para que este funcione adecuadamente y logre sus objetivos planteados que son, en general, la aplicación correcta de recursos públicos en proyectos emanados de la ciudadanía y su empoderamiento decisional.

En cuanto a lo primero, las y los entrevistados que laboran en el IECM, en las alcaldías, profesore/as investigadore/as y los miembros comunitarios que han participado en el presupuesto participativo, lo consideran positivo en cuanto a los potenciales beneficios que conlleva su aplicación para fomentar la participación de la ciudadanía a fin de mejorar las condiciones de las colonias y comunidades de la Ciudad de México.

La opinión que enmarca lo anterior es la de Guillermo Pereyra, miembro de la COPACO “Extremadura Insurgentes” que señala:

“...pues es algo muy bueno que, pues, que hace el gobierno, pues como sabemos, pues, es un dinero que destinan para que se hagan proyectos dentro de la colonia y que se pongan a decisión popular o votación de la misma colonia y, pues, básicamente, decidimos qué hacer entonces se me hace algo muy bueno que se destine ese dinero para los proyectos...entonces, para mí, significa, pues, algo muy importante para la colonia...”³⁹¹.

Si bien no es una tarea exclusiva que represente una concesión política de los gobiernos locales hacia la ciudadanía, como se observó en el capítulo dos, los propósitos teóricos y empíricos del presupuesto participativo versan sobre su aspecto democratizador en el gobierno y la sociedad. Su colaboración en las decisiones públicas, de manera cotidiana, generaría una ciudadanía más orientada al espacio público y mayores márgenes de legitimidad gubernamental.

³⁹¹ Fragmento de la entrevista realizada al C. Guillermo Pereyra, Miembro de la Comisión de Participación Comunitaria de la U.T. “Extremadura Insurgentes”, Alcaldía Benito Juárez, con fecha del 07 de septiembre de 2023.

La percepción positiva sobre los alcances del presupuesto participativo encuentra límites al momento su aplicación y, por ende, al momento de evaluarse, cuenta con distintas perspectivas. Considerando los déficits instrumentales y los resultados alcanzados, existen perspectivas tendientes al poco valor añadido que da el mecanismo para la democratización local:

“...el presupuesto participativo es una tomada de pelo, actualmente, porque no incide en las condiciones reales de vida de la población de la Ciudad de México. Es una partecita de “enchúlame la colonia”, o sea, eso es lo que es: tiene ese carácter ridículo, ¿no?, tiene ese carácter restrictivo. Porque no tenemos ninguna capacidad de influir en el presupuesto...es que dijeron: no, no, no, es que la administración pública no puede darles dinero a los ciudadanos, no pueden administrarlo y se regresó lo mismo otra vez...”³⁹².

Esto se enmarca en la serie de restricciones que han tenido los COPACO y los Comités de Ejecución y Vigilancia para ejercer lo que dice la norma: tener el control de los recursos públicos para los proyectos del presupuesto participativo. Es decir, el traspaso del carácter consultivo del diseño de la LPCDF al diseño más deliberativo que propone la LPCCDMX.

A pesar de las restricciones de corte legal, procesal y coyuntural, desde la perspectiva del órgano electoral, el presupuesto participativo sí ha incidido en la democratización de la sociedad capitalina:

“...yo creo que ha ayudado por dos vías: la primer vía es que, sí o sí, termina siendo un instrumento que obliga a las alcaldías a escuchar la voz de la ciudad...sí o sí, este instrumento obliga desde la primera etapa hasta la última a escuchar a los demás, a esas personas que no piensan como uno....segunda

³⁹² Fragmento de la entrevista realizada al Dr. Héctor Tejera Gaona, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa, con fecha del 29 de enero de 2023.

parte: sí o sí, le da a la ciudadanía un efecto comprensivo, informativo, de sensibilización, de información y comprensión respecto de cuáles son los instrumentos que tienen de exigibilidad y de rendición de cuentas... ”³⁹³.

Con ello, se asevera que con el mismo hecho de la implementación del presupuesto participativo supone un contrapeso decisional de la sociedad al poder político de las autoridades gubernamentales. Esto porque existen mecanismos institucionalizados y reglas de operación con determinadas sanciones en caso de incumplimiento.

Sin embargo, es, precisamente, la falta de sanciones de carácter administrativo, civil o penal sobre el ejercicio y consecución de los proyectos de presupuesto participativo lo que aminora la calidad democrática del mecanismo y del Estado de derecho como condiciones básicas de la convivencia intracomunitaria.

Empero, los mecanismos institucionalizados para dicho fin no encuentran cabida si la propia ciudadanía no ejerce su papel fiscalizador. De ahí que se encuentre un potencial dilema entre la escasa comunicación de las COPACO con la SCG-CDMX que, a su vez, inhibe la realización de ejercicios de investigación y sanciones a servidores públicos por posibles desviaciones.

Mientras tanto, en segundo lugar, se ha podido observar a lo largo de cada factor adyacente a las fases sistemáticas del presupuesto participativo una serie de elementos que constituyen áreas de oportunidad para su mejora. Estas trastocan a la labor de las instituciones públicas, a lo que establece la norma, a la ciudadanía y a la concepción realista de alcances y límites del mecanismo.

³⁹³ Fragmento de la entrevista realizada al Mtro. Jorge Dragan Vergara Sánchez, Director Ejecutivo de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, con fecha del 06 de febrero de 2023.

Desde la óptica procedimental, se rescata la necesidad de una mayor intervención de las asociaciones civiles y las universidades como ejes de difusión del mecanismo y de los valores de la cultura política democrática. Por otro lado, desde lo jurídico, implicaría la revisión del porcentaje de recursos erogados para dicho fin, la consonancia entre la LPCCDMX y guías operativas, solución de conflictos entre las COPACO y los comités, así como el establecimiento de redes de colaboración para la observación y vigilancia.

Desde las orientaciones situadas en las UT's, las propuestas de mejora se han concentrado en generar mayores y mejores esquemas de difusión de información entre habitantes de las colonias y comunidades para generar interés comunitario y participar de manera informada. En ningún caso se contempló la posibilidad de recibir recursos económicos como contraprestación de participar en los órganos comunitarios.

Sin embargo, un elemento señalado y que no se contempla en la normatividad es el mantenimiento de la obra emanada de los proyectos. No existe responsabilidad alguna de las alcaldías en la materia, sino que es la propia comunidad quien debe preservar y cuidar lo realizado y de ahí que “poner bonita una colonia” sea manera temporal, sin esquemas de autosustentabilidad y con escaso impacto en las condiciones de vida.

En resumen, la oferta sobre el impacto social y político del presupuesto participativo en distintas latitudes encuentra limitantes en el caso práctico de la Ciudad de México por diversos déficits de diseño institucional y su puesta en práctica que se supedita a la actitud y acciones de las instituciones públicas y de la ciudadanía. El *impasse* radica, entonces, entre lo que marca la norma y el entorno que la rodea, entre la voluntad y el interés político, así como entre el descontento y apatía de buena parte de la ciudadanía.

5.4.- Evaluación del desempeño institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de Medellín: la restricción participativa

El presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín, hoy llamado Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, ha estado sujeto a diversas modificaciones sobre su diseño institucional desde el decenio anterior. En dicho proceso de aprendizaje institucional, se han reconocido aspectos positivos y de desgaste en la aplicación del mecanismo deliberativo.

Al institucionalizarse mediante el Acuerdo 043 de 2007, el presupuesto participativo se ha ligado a los procesos de planeación local. Esta conjunción de principios y programas ha dado pauta a que la literatura sobre este concentre opiniones positivas sobre los alcances de la ciudadanía en torno a la definición de prioridades comunitarias en un periodo más amplio a los años fiscales que corresponde a la unívoca aplicación del primero.

Sin embargo, tras la asunción del Acuerdo 028 de 2017 y del decreto regulatorio 0697 de ese mismo año, se ha señalado una disminución de la calidad de la incidencia ciudadana al eliminar aspectos deliberativos decisionales. Aunado a lo anterior, persiste una baja participación ciudadana general en diversas fases del ciclo decisional y cuyos vacíos son ocupados por otros entes legales y extralegales.

De ahí que en consideración de los resultados obtenidos tendientes al 4.96% de participación general y que 4 de cada 10 acciones de proyectos no se han concluido, sea pertinente el análisis evaluativo sistémico del presupuesto participativo que trasciende a las disposiciones jurídicas. Al igual que en el apartado anterior, esto permite reconocer los *porqués* cuantitativos bajo la valoración cualitativa del desempeño institucional.

5.4.1.- *Los insumos: las condiciones previas del presupuesto participativo*

Es menester recordar que los insumos del proceso de presupuesto participativo consisten en aquellas condicionantes de carácter político, social e institucional que inciden en el proceso decisional. Su incorporación, bajo el esquema de demandas y necesidades, forma parte del contexto y de la agenda pública que los procesos deben contemplar para la generación de determinados productos y resultados.

Ante la existencia de diversas condiciones previas que son plenamente consideradas y reconocidas por el gobierno local, se ha de suponer que su incorporación como *inputs* dotaría de pasos iniciales hacia la participación y confianza ciudadana, con base en una mayor orientación y reconocimiento al presupuesto participativo, sus alcances, fases instrumentales e instituciones participantes calificadas para su desarrollo.

Sin embargo, ante un posible escenario donde no se contemplen estas condiciones previas y no sean reconocidas por las instituciones públicas, se puede prever que existan escasos elementos de orden material, personal y cultural que dificulten la operación del presupuesto participativo a nivel institucional y que generen incentivos limitados en la ciudadanía para fomentar su interés y acción en participar.

Para el caso del ejercicio de Medellín, se contemplan cuatro ejes: la emisión de la convocatoria pública a consulta, la existencia de funcionarios y recursos humanos como materiales disponibles para realizar la consulta, la comunicación social como difusión de la consulta y, finalmente, la formulación como orientación de las demandas convertidas en proyectos de la población habitante en las comunas y corregimientos.

a) Emisión de la convocatoria

Tras la formulación de los Planes de Desarrollo Local (PDL), los Programas de Ejecución de Desarrollo Local (PEDL) y la elección de representantes a los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP), se establece como punta de lanza procesal del presupuesto participativo la convocatoria a la realización de los talleres de recolección de los insumos participativos.

Cabe señalar que este marca, en solitario, el inicio del presupuesto participativo al recogerse en territorio las demandas, necesidades y posibles soluciones a ellas mediante proyectos. Sin embargo, la conjunción entre los procesos de planeación y el presupuesto participativo se expresan en la aportación de este último a las metas y objetivos trazadas en los planes de desarrollo local y de ejecución a 12 años y 4 años, respectivamente.

Como tal, corresponde a las Secretarías de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, las Juntas Administradoras Locales (JAL) y los CCCP dar a conocer la convocatoria donde se señalan fechas, horarios y medios de interacción (virtual o presencial), en conjunto con las reglas y formatos en que se desarrollaran estas sesiones.

A diferencia del modelo establecido en el Acuerdo 043 de 2007 y su acuerdo reglamentario 1073 de 2009, mediante los cuales estas actividades se realizaban en Asambleas Barriales y Veredales convocadas por las JAL y la administración, el diseño institucional de 2017 prevé la incorporación de convocatoria a los CCCP y bajo orientaciones temáticas que señalan los PDL.

Desde los ejercicios 2018 a 2020, tramo de análisis de la presente indagatoria, se observa que la convocatoria a estos ejercicios cuenta con seis reuniones o sesiones subyacentes para tratar seis ejes temáticos que contemplan

los PDL de cada comuna y corregimiento. Todo lo anterior se realiza en un periodo promedio de mes y medio de duración para su posterior formulación que corresponde al apartado de los procesos.

Cabe puntualizar que previamente a los talleres, existe un reconocimiento contextual y de las problemáticas existentes en territorio que corresponde a las distintas dependencias de la Alcaldía de Medellín y los CCCP realizarlo. Con base en la información obtenida, se da un ejercicio previo de revisión técnica a fin de qué potenciales ideas pueden o no circunscribirse a los Planes de Desarrollo Local.

Como tal, la difusión de talleres y de las actividades restantes que componen al proceso general de presupuesto participativo se realiza mediante la utilización de la página web institucional y redes sociales de la Alcaldía de Medellín, de instrumentos homónimos con los que cuentan los CCCP, de medios de comunicación locales y de esquemas tradicionales de difusión informativa.

A diferencia de otros ejercicios, el presupuesto participativo de Medellín no cuenta con una convocatoria única que señale las fases, características y temporalidades. Se puede señalar, en todo caso, que la convocatoria se disgrega a través de las cuatro fases que componen al ejercicio, con las características señaladas; las reglas de su desarrollo se expresan, fundamentalmente, en aquellos procesos de planeación y priorización participativas.

De ahí que un potencial primer aspecto deficitario sea el no establecimiento de una convocatoria mínima y ampliada única que desarrolle estos procesos. Sin embargo, en atención a lo expresado en el capítulo anterior y la observancia de las actividades posteriores, no ha constituido como un

elemento que inhiba a la ciudadanía para enterarse de la existencia del presupuesto participativo y su rol como ente decisonal.

Por lo tanto, la calidad en la emisión informativa de las convocatorias a participar en distintas fases procesales depende de la capacidad de despliegue institucional para difundir las características de cada una de ellas. En palabras de Héctor Arturo Torrado Díaz, Coordinador de la Ruta de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP), la comunicación con enfoque pedagógico se da a través de:

“...tenemos ejes de comunicación, tenemos ejes de movilización que combinadas posibilitan un empate. Entonces, por ejemplo, ¿cómo procuramos hacer la difusión? A través, claro, de medios masivos ¿cierto?, los regionales como locales, pues como TeleMedellín, TeleAntioquia, Minuto30, ¿no es cierto?, los medios de alcance masivo, pero también con los medios comunitarios. O sea, en Medellín existe una política pública de medios alternativos independientes civiles y ciudadanos...esto de las agencias es muy importante, porque es la oportunidad que tiene la administración de financiarles pauta para ejercicios de difusión a través de sus medios y no solamente de los grandes corporados...”³⁹⁴.

La difusión de distintas fases de convocatoria cuenta con un impacto inicial positivo al difundirse en medios corporativos y comunitarios las características de estas. Si bien se incorporan aspectos pedagógicos, estos cuentan con una serie de complementos como son los programas de capacitación por la Escuela Abierta de Presupuesto Participativo de la Secretaría de Participación Ciudadana (SPC-Medellín) y encuentros culturales.

³⁹⁴ Fragmento de la entrevista realizada al C. Héctor Arturo Torrado Díaz, Coordinador de la Ruta de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la Alcaldía de Medellín, con fecha del 14 de febrero de 2023.

b) Personal y recursos disponibles para la realización de la consulta

De acuerdo con el Acuerdo 028 de 2017 y su reglamento del decreto 0697 de ese mismo año, el presupuesto participativo se reconoce como un mecanismo de planeación financiera circunscrito al Sistema Municipal de Planeación. En este, intervienen el alcalde, el Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación (DAP), la Secretaría de Hacienda y demás secretarías, departamentos administrativos y entes descentralizados³⁹⁵.

De manera específica, el proceso de ruta de la PLyPP enmarcado desde la gestión de ideas ciudadanas hasta la jornada de priorización participativa, está concentrado en dos dependencias: la SPC-Medellín y el DAP. Como entes de representación y planeación comunitaria se encuentran las JAL y los CCCP que no serán materia de estudio del presente parámetro.

El conjunto de actividades que realizan ambas instancias se enfoca al establecimiento de reuniones, captación de ideas, formulación técnica y generación de los planes de desarrollo local y de ejecución. La SPC-Medellín, en solitario, realiza los esquemas de difusión sobre la participación ciudadana y preparación de la jornada de priorización participativa en sedes físicas y vía electrónica, así como la emisión estadística de resultados.

Siguiendo la misma línea de estudio, donde se aborda la cantidad de recursos financieros disponibles para la consulta y la calidad del personal potencialmente calificado para la realización de las actividades del proceso, se establece que existen condiciones mínimas suficientes para la operación óptima del ejercicio de presupuesto participativo, con base en los datos arrojados por el gobierno local.

³⁹⁵ Artículo 10 del Acuerdo 028 de 2017 de la Alcaldía de Medellín.

Lo anterior se basa en la información pública gubernamental que, para el caso específico del DAP, se señala que para el proceso de ruta anualizada de PLyPP se cuenta con 1 coordinador general, 21 profesionales territoriales (1 por cada demarcación urbana y rural) y 5 profesionales articuladores de línea en orientación al Plan de Desarrollo de Medellín³⁹⁶.

Además, el presupuesto para la operación territorial del ejercicio por parte del DAP aumentó durante los primeros tres años de vigencia del diseño institucional de 2017. Para el personal laboral, pasó de \$248,289,119 en 2018 a \$1,005,334,260 en 2020³⁹⁷, con una reducción sustantiva en 2020 para el pago de transportes y la eliminación de la alimentación como parte de la transición al esquema de votación electrónica frente a la emergencia sanitaria de COVID-19.

En cuanto a la SPC-Medellín, únicamente se señala la participación 8 funcionarios vinculados a carrera administrativa. Sin embargo, esta se apoya en programas de articulación interinstitucional que buscan "...la identificación y establecimiento de alianzas con otras instituciones y entidades que también trabajan en territorio para compartir conocimientos, recursos y experiencias..."³⁹⁸ para la implementación de proyectos y programas.

Esto se refleja, a modo de ejemplo, en la participación de estudiantes de las diversas instituciones educativas locales en la instalación y operación de mesas de la jornada de priorización participativa. Los procesos de capacitación recibidos se basan en un enfoque transversal y territorial específico de la participación ciudadana en comunidad.

³⁹⁶ Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202310323159*, Subdirección de Planeación Social y Económica, Medellín, 2023, p. 2.

³⁹⁷ *Idem*.

³⁹⁸ Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202310337593*, Unidad de Gestión Participativa para el Desarrollo Local, Medellín, 2023, p. 3.

Desde el punto de vista presupuestal y al igual que lo acontecido en torno al DAP, la SPC-Medellín aumentó sus recursos públicos destinados al presupuesto participativo durante 2018 y 2019. La emergencia sanitaria por COVID-19 incidió en que el presupuesto de la dependencia pasara de \$9,354,483,703 en 2019 a \$4,445,142,718 a 2020³⁹⁹ al restringirse el desarrollo del presupuesto participativo a la vía electrónica.

En líneas generales, a pesar de que ha existido una reducción de recursos destinados a determinadas prestaciones y actividades orientadas al desarrollo territorial *en campo* del presupuesto participativo, este continuó su operación mediante el uso de las TIC's. Estas, como se mencionó en el capítulo anterior, encuentran su debilidad en los esquemas de seguridad informática y en la confianza ciudadana sobre el uso de estas.

De igual forma, y frente a los recursos públicos escasos que supone la operación de la administración pública local, es de realce el establecimiento de alianzas con distintos actores e instituciones para la suma de recursos humanos, materiales y financieros donde se pretende el ejercicio de valores y principios tendientes a la corresponsabilidad y colaboración sociales.

Todo lo anterior se ha reflejado en el hecho de que las y los entrevistados que participaron para esta investigación, no señalaron ninguna falencia o carencia operativa sobre los recursos presupuestales ni del personal de la Alcaldía. En todo caso, como se verá más adelante, las críticas versan sobre el comportamiento de líderes comunitarios vinculados al gobierno en turno y el uso de los recursos públicos correspondientes al 5% de Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

³⁹⁹ *Ibid*, p. 2.

c) La difusión y comunicación social de la consulta

Como se ha señalado con anterioridad, la correcta ejecución del presupuesto participativo depende, entre otros factores, del impacto de la comunicación social que tenga este en la comunidad. En la Ciudad de Medellín, el eje de difusión lo establece la Secretaría de Comunicaciones (SC) y su Unidad interna de Movilización para la Comunicación.

Las vertientes mediante las cuales se promueven las distintas fases del presupuesto participativo implican en el uso de medios tradicionales, convencionales y electrónicos. De manera específica, la distinción con la que cuenta este ejercicio es la participación de espacios radiales comunitarios y la asociación con entes de la sociedad civil y de representación comunitaria.

La obligación sustantiva comunicación radica en que la estrategia de difusión permee en el reconocimiento sobre la existencia del presupuesto participativo y sus actividades subyacentes. Estas últimas radican en la formulación, socialización y difusión de proyectos en la comunidad, previas a la jornada de priorización participativa.

Con base en la información pública obtenida y en entrevistas realizadas, sin embargo, se cuentan con diversos déficits de monitoreo en la materia. Como muestra de ello es la aseveración de la SC que señala que “...en las diferentes referencias institucionales de los Planes de medios ordenados por la Secretaría de Comunicaciones, se autorizaba la difusión de mensajes relacionados con Presupuesto Participativo, pero no se cuenta con las evidencias...”⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202330942215*, Secretaría de Comunicaciones, Medellín, 2023, p. 2.

La SC, además, únicamente reporta contratos de campañas institucionales en el año 2019 y 2023 que fueron asignados, originalmente, por la Secretaría de Desarrollo Social – Participación Ciudadana (SDS-PC). En estos se hacía referencias a campañas sobre la rendición de cuentas mediante las estrategias “Gratitud” y “Medellín Te Quiere”⁴⁰¹, más las inserciones de avisos en el periódico “Vivir en el Poblado” sin impacto medible⁴⁰².

Esto se refleja en la opinión ciudadana participante en los espacios de decisión comunitaria como las JAL y los CCCP. Wilmar de Jesús Echeverri Sánchez, ex edil de la JAL de la Comuna 1 “Popular”, señala que:

“...realmente no hay participación de la comunidad. Primero, la comunidad no conoce que es el presupuesto participativo, ¿por qué?, porque a los actores políticos no les interesa que la comunidad sepa de ese cuento...hay mucha corporación, mucha entidad que hoy no hace parte de ese fortalecimiento, no conoce que es el CCP, no participa, no recibe beneficios, son actores desconocidos en la comuna...”⁴⁰³.

Lo anterior refleja dos puntos sustantivos en la materia: el desconocimiento orientado sobre la forma en que opera el mecanismo y su entramado jurídico-metodológico operacional, además de la escasa interacción de liderazgos y de las organizaciones comunitarias como ejes de articulación, promoción, difusión y gestión de demandas ciudadanas potencialmente convertibles en proyectos de presupuesto participativo.

⁴⁰¹ Estos son programas de difusión gubernamental sobre el estado actual de la Ciudad de Medellín y de sus distintas expresiones culturales como identitarias. En el caso específico de “Gratitud”, únicamente se encuentran disponibles expresiones visuales de agradecimiento a la sociedad frente a la emergencia sanitaria por COVID-19.

⁴⁰² Alcaldía de Medellín, *Oficio de petición con radicado no. 202330942215...*, *Op. Cit.*, pp. 2-3.

⁴⁰³ Fragmento de la entrevista realizada al C. Wilmar de Jesús Echeverri Sánchez, Ex Edil de la Junta Administradora Local con sede en la Comuna 1 “Popular”, en el periodo 2015-2019, con fecha del 02 de octubre de 2023.

Sin embargo, existen perspectivas moderadas sobre la comunicación social generada en torno al mecanismo. De acuerdo con la Dra. Diana María Dajer Barguil, Gerente de Participación Ciudadana de la Fundación Corona, algunos medios de comunicación y las redes sociales han ejercido un rol de denuncia frente a los actos que se realizan este.

Si bien esto ha sido importante para visibilizar su operación, ella considera como aspectos primogénitos la organización social y el trabajo en territorio como instancia neurálgica que orienta a la generación de una agenda pública susceptible de incorporarse mediante diversos esquemas, donde el presupuesto participativo destaca en la localidad:

“... ha sido ver que en el territorio, la organización social, luchar a pulso por lo que quiere...por lo que no necesitas usar el presupuesto participativo y estas herramientas estatales para ver esos problemas en esos territorios. Hay muchas organizaciones en el territorio de Medellín que hacen eso, que trabajan con las uñas, de verdad, con esfuerzos sobrehumanos, tratando de pavimentar la calle, de buscar el acueducto, de conseguir el puesto de salud, de educación...”⁴⁰⁴.

Como tal, el ejercicio cuenta con distintos medios tradicionales, electrónicos y comunitarios para su difusión, aunque estos adolecen de herramientas pedagógicas ciudadanas para difundir el cómo y para qué sirve la deliberación de los recursos públicos. Aunado a ello, este depende de lo que acontece en los territorios comunales y corregimentales, donde existen distintos niveles de involucramiento ciudadano y de capacidades de liderazgos comunitarios.

⁴⁰⁴ Fragmento de la entrevista realizada a la Dra. Diana María Dajer Barguil, Gerente de Participación Ciudadana de la Fundación Corona, con fecha del 13 de octubre de 2023.

d) La formulación de proyectos e iniciativas ciudadanas

Es menester recordar que, a diferencia de lo acontecido durante la vigencia del Acuerdo 043 de 2007 donde la deliberación y selección temática se realizaba en Asambleas Barriales y Veredales, el Acuerdo 028 de 2017 planteó un esquema técnico de recopilación de iniciativas e ideas convertibles en proyectos susceptibles de votación a cargo del DAP y la SPC-Medellín.

Desde el primer momento en que se sancionó dicho acuerdo y su reglamentación, existieron críticas en torno a que cambió el esquema decisional de la ciudadanía basado en la deliberación hacia un modelo representativo. Esto por la conformación actual de los CCCP y la concentración de funciones de las dependencias mencionadas para formulación técnica de proyectos.

Como tal, la operación de la formulación anual de proyectos se basa en lo establecido en el Programa de Ejecución de Desarrollo Local de cada territorio que contiene las necesidades y demandas sociales. Las dependencias gubernamentales, posteriormente, se encargan de formular técnicamente los proyectos y el DAP dará su dictamen de viabilidad para ser partícipes de la priorización participativa.

El objetivo de las modificaciones de 2017 consistió en focalizar la inversión del gasto público en los temas reales de cada territorio, estableciendo una conexión entre el presupuesto participativo y la planeación participativa. Esto, subyacentemente, "...evita que se continuaran esas denuncias de prácticas clientelistas que con PP se hacía, literalmente, lo que viniera en gana haciendo caso omiso a la construcción de esos planes locales..."⁴⁰⁵.

⁴⁰⁵ Fragmento de entrevista al C. Carlos H. Jaramillo, miembro del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, recuperada de Montes Velásquez, *Op. Cit.*, p. 79.

Sin embargo, esta serie de prácticas siguen persistiendo en el territorio, aunado a que el presupuesto participativo se convirtió en una alternativa de traslado de obligaciones de la administración pública. El ex Edil de la JAL de la Comuna 1 “Popular”, Wilmar Echeverri, menciona que:

“...lo que pasa es que la administración municipal descargó las obligaciones que tienen con las Comunas en el presupuesto participativo... o sea, las administraciones municipales, o el Estado o la Alcaldía se olvidó de los territorios y dejó la responsabilidad en el P.P...por Dios, ¿cuándo vamos a hacer una obra de gran impacto?, en ningún momento, aparte de que de esos 21,000 millones de pesos, hay que empezar a dividirlos entre cada secretaría a ver que le dejan...entonces ahí hablar de planeación y de qué y el qué queremos no se vive acá en la comuna...”⁴⁰⁶.

De igual manera, desde la perspectiva corregimental, el edil de la JAL del Corregimiento de San Antonio del Prado, Alejandro Patiño Betancur, señala que “...sí ha sido muy cuestionable, porque han priorizado muchos proyectos en pro de la comunidad y, en estos momentos, no se ven...hemos visto y hemos denunciado que los dineros son llevados a otras entidades, cosa que no debe de ser lo adecuado...”⁴⁰⁷, con lo cual, existen incompatibilidades entre lo que se expresó en los PDL, PEDL y el programa anual de ejecución.

Si bien se ha ganado espacio de decisión ciudadana basado en la orientación técnica de la planificación, buscando dar cumplimiento al mandato popular en los programas de desarrollo, estos no han estado exentos de críticas y falencias por la cantidad de recursos que se destinarían a los proyectos y sobre

⁴⁰⁶ Fragmento de la entrevista realizada al C. Wilmar de Jesús Echeverri Sánchez, Ex Edil de la Junta Administradora Local con sede en la Comuna 1 “Popular”, en el periodo 2015-2019, con fecha del 02 de octubre de 2023.

⁴⁰⁷ Fragmento de la entrevista realizada al C. Alejandro Patiño Betancur, Edil de la Junta Administradora Local con sede en el Corregimiento 80 “San Antonio del Prado”, en el periodo 2023-2027, con fecha del 16 de noviembre de 2023.

las actividades que las dependencias gubernamentales realizarían para llevar a cabo la iniciativa ciudadana ganadora en la jornada de priorización.

Estos elementos son subyacentes a la decisión más criticada sobre el control de la formulación y viabilidad técnica de los proyectos en las instancias de la Alcaldía. A esto, han existido dos vertientes alternativas de estudio: el grado de inclusión social en el programa anual de ejecución y la falta de capacitación como educación pedagógica para la participación.

Se reconoce en los entrevistados casos ambivalentes de empoderamiento de grupos y presentación de denuncias centradas, en los primeros años de la implementación del Acuerdo 028 de 2017, en la concentración decisional de pocas personas, las dificultades técnicas en la aplicación y apropiación ciudadana de estrategias metodológicas y la no vinculatoriedad jurídica de espacios como son los foros temáticos y los talleres de insumos participativos.

De igual forma, la baja credibilidad con la que cuenta el gobierno, expresada en el capítulo anterior, incide en la calidad de la participación ciudadana del presupuesto participativo. Esto porque consideran que la incidencia se ha limitado a conocer la oferta institucional, en proyectos y techos presupuestales, propuesta por el gobierno.

En síntesis, es posible señalar que si bien es un hecho positivo que el diseño institucional abonara a la conexión entre planeación y participación para dar orden y canalización a las demandas ciudadanas, persisten problemas inherentes al desconocimiento del cómo pueden las personas participar, la preeminencia de líderes comunitarios sin rotación y el estancamiento decisional comunitario, al ser únicamente consultados e informados de los proyectos que serán votados en la jornada de priorización participativa.

5.4.2.- Los procesos: el tratamiento institucional del presupuesto participativo

Siguiendo con la lógica estructural y analítica de estudio, los procesos hacen referencia al tratamiento institucional a los insumos emanados de la sociedad medellinense. Estos, como tal, se pueden construir bajo un esquema de corresponsabilidad que darán pauta a la generación de productos y ofertas institucionales sujetos de una valoración posterior de confianza o rechazo de la ciudadanía.

A diferencia de lo señalado para el caso de la Ciudad de México, únicamente se analizarán tres elementos: la difusión de los proyectos que serán objeto de la jornada de priorización participativa, la promoción de la votación en las demarcaciones territoriales rumbo a esta y la organización gubernamental para el desarrollo de la consulta ciudadana en centros de votación y por el sistema electrónico.

Lo anterior se debe a que no existe dentro del Acuerdo 028 de 2017 y su reglamento, así como disposiciones institucionales, para establecer controversias jurisdiccionales y hacer valer el derecho de audiencia frente a la decisión de primera instancia de las dependencias correspondientes y la final del DAP sobre la viabilidad técnica de los proyectos e ideas que presentan ante la ciudadanía.

Para el estudio de los procesos, se preserva la misma premisa orientada a la aplicación de la legalidad, certeza y máxima publicidad. Si la difusión de los proyectos, bajo la previa socialización y aceptación de proyectos, así como la organización de la jornada de priorización participativa se basaron en estos principios, habrá mayores incentivos para que la ciudadanía participe en las votaciones de presupuesto participativo.

a) La difusión de los proyectos susceptibles a consulta

Tras la formulación técnica de los proyectos que se seleccionaron para votarse en la jornada de priorización participativa, la ruta metodológica señala un subproceso orientado a la socialización y difusión de proyectos. La SPC-Medellín está a cargo de dicha función, conforme a lo establecido en el artículo 28 del Decreto 0697 de 2017, que reglamenta el Acuerdo 028 de 2017.

Esta dependencia deberá diseñar estrategias de difusión, movilización, y pedagogía de los proyectos sometidos a votación. Estas, cabe mencionar, se expresan en el capítulo anterior en torno a las acciones de fortalecimiento de la participación ciudadana por grupo social, tendientes a la creación de talleres, jornadas como ferias culturales y proyectos de sensibilización sobre los derechos de participación mediante organizaciones de la sociedad civil.

Estas tareas se han complementado con la difusión de medios convencionales, tradicionales y tecnológicos. Empero, la estrategia de difusión gubernamental se ha concentrado en los espacios electrónicos como son las páginas web institucionales de información general y su homóloga de *Medellín Decide*, en conjunto con las redes sociales.

Si se observan los niveles de votación obtenidos en la Ciudad de Medellín y en cada comuna y corregimiento que corresponde a esta, la difusión de las características y objetivos de los proyectos sometidos a consulta se vuelve un factor relevante, conforme a las perspectivas e información señalada por las y los entrevistados.

Para la ciudadanía que ha tenido la oportunidad de ser edil de las JAL o ser miembros activos de colectivos comunitarios, consideran que la información no llega a todos los barrios y veredas por igual. Esto por el grado de

accesibilidad y asequibilidad de la información transmitida, sin contar con aspectos pedagógicos necesarios para su cabal comprensión.

Como muestra de ello es la opinión del edil electo de la JAL del Corregimiento de San Antonio de Prado, Alejandro Patiño, que asevera que:

“...las personas deberían de escoger 10 (proyectos de) presupuestos para abordarlos dentro del territorio, cosa que el trabajo que se hizo fue aburridor, porque sabemos que en el corregimiento tenemos muchas veredas, muchos campesinos y la información no llegó a donde era más importante (donde solamente se enfocaron en el parte central. La información era por medio de redes sociales; sí, yo sé que últimamente las redes sociales se mueven mucho, pero si hay personas que no saben manejar redes sociales, ¿cómo te va a llegar la información...¿cómo van a querer votar o priorizar un recurso?”⁴⁰⁸.

Si bien existen condiciones mínimas en las demarcaciones territoriales urbanas como son las comunas, en aquellas consideradas como rurales no existe una cobertura suficiente de acceso a las herramientas tecnológicas para la dotación de la información y, aún más, con la pedagogía adecuada para incentivar una participación informada de la ciudadanía.

Esto no solo se refleja en los índices de progreso social que cuenta cada comuna y corregimiento, sino que se expresa en los niveles de votación disgregada y en que la mayor parte de la votación emitida por la plataforma *Medellín Decide* la realizan las zonas eminentemente urbanas. Todo ello se encuentra expresado en el capítulo previo de resultados de los procesos de presupuesto participativo.

⁴⁰⁸ Fragmento de la entrevista realizada al C. Alejandro Patiño Betancur, Edil de la Junta Administradora Local con sede en el Corregimiento 80 “San Antonio del Prado”, en el periodo 2023-2027, con fecha del 16 de noviembre de 2023.

Además, esta opinión pone en entredicho los datos gubernamentales en torno a la satisfacción ciudadana sobre la información de los tarjetones de votación, la estrategia de convocatoria y la metodología para la elección de proyectos. A pesar de ello, existe una perspectiva optimista a largo plazo de las autoridades locales en la materia.

Para el Lic. John Jairo Mejía Muñoz, Líder de programa de la Unidad de Gestión Participativa Local de la SPC-Medellín, el trabajo que se realiza en la materia debe ir acompañado del trabajo de los líderes comunitarios. En líneas generales resalta la labor realizada por aquellas personas con representación entre la población, bajo el ejemplo realizado por los adultos mayores:

“...siempre están pendientes de que, a sus viejitas, como dicen ellos, les lleguen sus manualidades, les lleguen sus uniformes, les lleguen sus cositas ¿cierto? Porque trabajan más con ese fin social, incluso hay líderes que abanderan eso como su proceso, o sea a mí como líder me copian, entre comillas, es como decir “se me mueve la gente, la gente participa conmigo, me respalda como líder porque sabe que yo no tengo partido político...si no porque yo trabajo”...”⁴⁰⁹.

La promoción de los proyectos sometidos a consulta, en general, depende de las condiciones de existencia y uso pedagógico de las tecnologías y plataformas electrónicas. Sin embargo, ello no elimina los factores territoriales *de campo* como son la difusión mediante mecanismos tradicionales y las actividades que realizan determinados liderazgos que inciden no solo en la difusión de proyectos per se, sino que influyen en la promoción de la participación como se ve en el siguiente parámetro.

⁴⁰⁹ Fragmento de la entrevista realizada al Lic. John Jairo Mejía Muñoz, Líder de programa de la Unidad de Gestión Participativa Local de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, con fecha del 14 de febrero de 2023.

b) La promoción de la participación rumbo a la jornada de consulta

En atención complementaria a lo expreso en el anterior parámetro, la difusión mediante distintos esquemas de la comunicación social también comprende la promoción hacia la ciudadanía para su participación en la fase de priorización participativa. Este tiene por objetivo incentivar el voto de manera informada y oportuna al momento de dicha jornada deliberativa.

Esta, como se ha mencionado, se encuentra a cargo de la Secretaría de Comunicaciones de la Alcaldía de Medellín y con las bases metodológicas que la propia SPC-Medellín establezca. El despliegue informativo se hace mediante medios de comunicación tradicionales, convencionales y electrónicos, cuyo mayor énfasis ha sido a través de las redes sociales y páginas institucionales.

Los resultados de dicha promoción, con base en la respuesta a derechos de petición del radicado 202330942215 del mes de octubre de 2023, son desconocidos en cuanto a la existencia de evidencias e impacto generado en la sociedad. Sin embargo, los funcionarios entrevistados dieron información sobre la estrategia de movilización y promoción de la participación ciudadana.

De acuerdo con lo que señaló Héctor Arturo Torrado Díaz, Coordinador de la Ruta de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLyPP) reconoció que, además de los esquemas de difusión señalados, esporádicamente pusieron vallas informativas e información a través de pantallas en distintos puntos de la ciudad (incluyendo el Sistema Integrado de Transporte Masivo).

En lo pedagógico señaló la conformación de estructuras que operan en territorio para dotar de información asequible a la ciudadanía e incidir en su participación, pero señala a los líderes comunitarios como los entes principales de la promoción:

“...nosotros hemos creado una estrategia que se llama “polinizadores de formación de coordinadores” en donde nosotros, lo que buscamos, es formar a unos profesionales que formen a unos líderes, para que los líderes formen a otras personas. Nosotros no podemos evitar decir que la Alcaldía de Medellín no moviliza, la Alcaldía de Medellín promueve la movilización...¿quiénes son los efectivos sectores de la movilización?...los líderes territoriales...”⁴¹⁰.

A pesar del proceso de generación y promoción de liderazgos que ejerzan la función de difusión del presupuesto participativo, la opinión de los entrevistados que han sido ediles de las JAL se ha orientado a que estos no han contado con la suficiente legitimidad para realizar funciones comunitarias y que se han enquistado, persiguiendo intereses personales o de grupo, en espacios decisionales como son los CCCP.

El bajo reconocimiento positivo que tienen los representantes de grupos poblaciones y de liderazgos comunitarios, aunado a la baja penetración de la información del proceso de presupuesto participativo entre comunas y corregimientos, ha dado pauta a que los propios representantes gubernamentales reconozcan que todavía exista un porcentaje importante de la población que desconoce qué es y cómo funciona el mecanismo.

De ahí que otra clase de estrategias utilizadas se orienten a la utilización de diversas expresiones culturales, como es la realización de caravanas artísticas, conciertos musicales y espectáculos de grupos circenses. Aunado a ello, existen otra serie de actividades dirigidas al público juvenil, como son foros virtuales en salas de cómputo para generar interés en el ejercicio y *activaciones* que incidan en la participación ciudadana.

⁴¹⁰ Fragmento de la entrevista realizada al C. Héctor Arturo Torrado Díaz, Coordinador de la Ruta de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la Alcaldía de Medellín, con fecha del 14 de febrero de 2023.

Las estrategias en materia de promoción de la participación han dependido de dos factores: el grado de brecha digital existente en cada demarcación, observable en el capítulo anterior, y la voluntad política de los gobiernos locales en turno para generar acciones informativas que inciden en una mayor o menor posibilidad de que la ciudadanía se interese y participe.

Estos elementos fueron señalados y reiterados por la Dra. María Elena Franco Vargas de la Universidad EAFIT:

“...yo creo que depende como el gobierno se ha esmerado más porque la gente se informe más y participe más o se esmeran menos, y al esmerarse menos, quizás el mensaje que hay detrás es entre menos personas lleguen, entonces el pastel va a estar más grande y se va a repartir entre menos. Ahí sí creo que no solamente puede ser desidia, sino que también puede haber acciones deliberadas, racionalmente encaminadas a que la participación no sea tal...”⁴¹¹.

Esto, como tal, tiene repercusión en las acciones e incidencias presentadas durante la jornada de priorización participativa. Sin olvidar los contextos particulares de cada comuna y corregimiento, existen perspectivas generales de la ciudadanía en torno a la forma en que se fue gestando el proceso hasta el punto de la decisión final mediante las votaciones.

La confluencia del diseño institucional, que significó un regreso al centralismo decisonal, y su aplicación tendrían efectos en el desenvolvimiento de la participación en la jornada deliberativa. Estos elementos se abordan en el siguiente criterio analítico, donde se observa la organización y repercusiones de la fase de priorización participativa.

⁴¹¹ Fragmento de la entrevista realizada a la Dra. María Elena Franco Vargas, docente e investigadora del Área de Políticas y Desarrollo de la Universidad EAFIT, con fecha del 22 de noviembre de 2023.

c) La organización de la consulta: la acción operativa institucional

La jornada de priorización participativa supone la puesta en marcha de recursos humanos, materiales y financieros de la Alcaldía de Medellín, en conjunto con otras instituciones de carácter educativo como social. La decisión ciudadana cuenta con dos ejes paralelos entre sí: la votación establecida en puntos de votación y aquella realizada a través de la plataforma *Medellín Decide*.

La medición de este proceso, siguiendo la lógica analítica, se da en torno a la calidad funcional de las plataformas electrónicas, por un lado, y la operación en tiempo y forma de los puntos de votación. Ello motiva a escudriñar si se contó con el personal operativo capacitado y recursos económicos necesarios para llevar a cabo la jornada decisional a través de este sistema mixto.

En primer lugar, la metodología utilizada para la operación de *Medellín Decide* consiste en que cada persona mayor de 14 años ingrese a la plataforma y registre sus datos personales de identificación, aceptar los términos y condiciones, complete su perfil con otra serie de datos (género, dirección, grupo poblacional, etc.) y emitir el voto por el proyecto que se esté proponiendo en la demarcación territorial, generando un certificado de votación.

Cabe señalar que el único candado de seguridad existente para validar los datos de la persona promovente y seguir con el proceso es la obtención de un código de seguridad remitido al correo electrónico escrito en la forma de registro. Esto con la finalidad de evitar la suplantación de identidad y el mal uso de los documentos oficiales que comprueban a esta.

La conjunción sobre la metodología que constituye la operación de *Medellín Decide* y de las condiciones territoriales en torno al acceso de recursos tecnológicos, dio origen a que durante la emergencia sanitaria por COVID-19

la Personería Distrital de Medellín emitió alertas y recomendaciones a la Alcaldía para que garantizara el derecho de la participación ciudadana⁴¹².

La denuncia expresada por el ex Edil de la JAL de la Comuna 1 “Popular”, Wilmar Echeverri, es clara en ese sentido:

“...no es un secreto que acá en la comuna, cuando hay votaciones, son Call Center los que se encargan de hacer ese tipo de votación, entonces usted ve en ciertas corporaciones del territorio 10-15 personas con computadores votando con bases de datos y voten y voten y voten y voten, o sea, realmente ahí ¿qué están haciendo?, cometiendo un delito porque están haciendo fraude, porque están votando por personas. Acá en la comuna es quien tenga más base de datos, quien tenga más base de datos, con eso se hace la votación...”⁴¹³.

Esta aseveración, como tal, contradice a los datos oficiales que señalan que la Comuna 1 “Popular” es la demarcación con mayor participación sostenida a lo largo del tiempo. Aún más grave son los dichos del C. Echeverri al expresar que personas sin la edad establecida o ya fallecidas pueden ser parte del listado de votación, aunado a que existe una suerte de fenómeno de *turismo electoral* electrónico⁴¹⁴.

⁴¹² Las distintas quejas y recomendaciones han señalado que, ante la restricción de actividades presenciales en centros comunitarios, los ediles de las JAL, los consejeros de los CCCP y la ciudadanía no habían recibido asistencia ni apoyo organizativo por parte de la Alcaldía de Medellín. Esta instancia de protección de derechos humanos señaló como punto neurálgico la insuficiencia en el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Véase más en: Personería Distrital de Medellín, “Personería de Medellín pide a la administración garantías para la participación de la comunidad en los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo”, en *Personería Distrital de Medellín – Boletines y Comunicados*, nota informativa gubernamental del 07 de julio de 2020 y consultada el 23 de noviembre de 2023. Disponible para su consulta en: <https://www.personeriamedellin.gov.co/personeria-de-medellin-pide-a-la-administracion-garantias-para-la-participacion-de-la-comunidad-en-los-proceso-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo/>

⁴¹³ Fragmento de la entrevista realizada al C. Wilmar de Jesús Echeverri Sánchez, Ex Edil de la Junta Administradora Local con sede en la Comuna 1 “Popular”, en el periodo 2015-2019, con fecha del 02 de octubre de 2023.

⁴¹⁴ En el estudio sobre las técnicas de fraude electoral, el “turismo electoral” consiste en el traslado personas ajenas a su lugar de residencia para votar en otro mediante el uso de datos falsos. Esta práctica, en el marco del estudio del presupuesto participativo, se genera frente a la inexistencia de candados de seguridad al emitir el

Las posibles irregularidades no están exentas ante la votación presencial en los puntos de votación. Es menester reiterar que estas son organizadas y conducidas por funcionarios y servidores públicos de la Alcaldía de Medellín, en compañía de estudiantes de instituciones educativas y universidades públicas como entes auxiliares.

Durante los primeros tres años de la aplicación del Acuerdo 028 de 2017, se llegaron a instalar 440 puntos de votación en la jornada de priorización participativa de 2018, con aplicación en 2019 y 342 puntos para 2019-2020. A la reducción de 22.27% se sumaron la aplicación de las restricciones de convivencia comunitaria por la emergencia sanitaria por COVID-19, que implicación la eliminación temporal de los puntos de votación para el proceso 2020-2021.

Para la puesta en marcha de los centros de votación, se requiere de la participación de instancias operativas como son el Comité de Garantías, jurados, zonales, dinamizadores y orientadores. En todos los casos, su función es garantizar que la jornada se desarrolle conforme a la ley en coordinación con instancias de seguridad y de derechos humanos como es la Personería Distrital de Medellín.

Sin embargo, tanto en los informes evaluativos de la SPC-Medellín y como en las peticiones de información, no se expresa una cantidad totalizadora de funcionarios participantes. Además, no se da información en torno a la calidad y cantidad del material utilizado para el desarrollo de la jornada, lo que supone que el acceso a la información pública y transparente a la ciudadanía en dicha fase se encuentra en entredicho y se convierte en una vulnerabilidad.

voto electrónico donde uno tiene que seleccionar la comuna o corregimiento manualmente y sin la intervención automática del sistema de *Medellín Decide*.

A la par de las vulnerabilidades institucionales señaladas, son los testimonios ciudadanos recogidos en las entrevistas que dan pauta a otra serie de incidencias. Como muestra de ello son las declaraciones realizadas por el edil electo en 2023 de la JAL del corregimiento de San Antonio de Prado, Alejandro Patiño Betancur, que recuerda el desenvolvimiento tradicional de la votación presencial del presupuesto participativo:

“... la segunda etapa fue preparación y soporte de la priorización (donde había muchos puestos de votación que, a la entrada, decía por qué votar. Entonces, ya a usted le están diciendo “venga, es que usted tiene que comprometerse a votar por estos cinco o seis” pero ¿por qué no deja que la gente vote a su manera?, es un voto privado, ¿por qué desde la entrada ya estamos diciendo que usted debe votar por estos seis?...Así no debe ser...”⁴¹⁵.

Lo anterior es un ejemplo de inducir, de manera explícita, a las personas para votar por determinados que disputan por los recursos del presupuesto participativo. Sin embargo, también la presencia de grupos delincuenciales que inciden mediante la compra de voto genera sentimientos de injusticia enmarcados en la indiferencia y complicidad subyacente de la población.

En lo general, es posible señalar que existen prácticas que vulneran los principios de legalidad, certeza y máxima publicidad que sostienen a este derecho. Estas acciones no se eliminan necesariamente por la realización física o virtual de la votación, sino que, como señalan los entrevistados, existen estrategias descalificadoras que suponen ejercicios políticamente controlados por líderes y funcionarios públicos o, incluso, por actores extralegales.

⁴¹⁵ Fragmento de la entrevista realizada al C. Alejandro Patiño Betancur, Edil de la Junta Administradora Local con sede en el Corregimiento 80 “San Antonio del Prado”, en el periodo 2023-2027, con fecha del 16 de noviembre de 2023.

5.4.3.- Los productos del presupuesto participativo: la transformación de las demandas en soluciones

Tras la jornada de priorización participativa, el presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín encuentra en su fase de *outputs* la validación e incorporación de los proyectos seleccionados en el POAI, así como su ejecución anualizada en la fase de ejecución. Su realización se basa, de igual forma, en los techos presupuestales que se hayan designado plurianualmente, ejercidos anualmente, en cada demarcación territorial.

En esta fase de transformación de demandas sociales a soluciones concretas entre gobierno y sociedad, se inicia con la validación de los resultados obtenidos. Estos, en atención a lo establecido por el Acuerdo 028 de 2017 y su reglamento, no cuentan con mecanismos de impugnación, ya que no es una autoridad electoral quien realiza la consulta, sino es el propio gobierno local.

Posteriormente, la fase de ejecución depende del grado de incorporación social en el ejercicio de los recursos públicos destinados a la solución de sus demandas. Se pretende observar el grado de control ciudadano en el ejercicio y uso de los recursos públicos, cuya observancia y escrutinio se da en el marco de la hechura y aplicación de los procesos de contratación.

Es en este sentido que el presente análisis considera estas dos fases de subproductos bajo la premisa establecida de que si existen productos emanados de procesos decisionales con escasas controversias sociales, así como un alto cumplimiento de los proyectos seleccionados sobre la base de la transparencia y rendición de cuentas de órganos representativos comunitarios e instituciones gubernamentales, habrá un impacto positivo en la calidad de vida de la población y su apropiación sobre el presupuesto participativo.

a) Emisión y validación de resultados de la consulta

Tras el desarrollo de la jornada de priorización participativa, en sus modalidades presencial y virtual, los resultados obtenidos se dan a conocer a través de distintas plataformas. En medios electrónicos se usa la página web institucional de la Alcaldía y el micrositio específico de presupuesto participativo con los desgloses específicos de proyectos por comuna y corregimiento.

De igual forma, de acuerdo con la información gubernamental, se utilizan medios convencionales y tradicionales. La Secretaría de Comunicaciones (SC) es la encargada de generar enlaces informativos con medios escritos, radiales y televisivos de carácter local y regional, así como con medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos; también se cuenta con la difusión mediante representantes de sectores barriales y territoriales.

El diseño institucional que da la potestad a la Alcaldía para ser conducente del proceso de la jornada de priorización participativa y no una entidad electoral, supone que la misma votación tenga una doble función: la selección y la validación misma de los proyectos. Este razonamiento tiene fundamento, de igual forma, por su indexación en los procesos de planeación local que cuentan con aval poblacional.

Por lo tanto, no se expiden constancias de mayoría de votos sobre los proyectos ganadores, al igual que no existen procesos jurisdiccionales que diriman las controversias surgidas por la votación emitida. Únicamente pueden existir ajustes a los techos presupuestales establecidos previamente a la votación, sin la alteración de los proyectos ganadores y su prelación conforme al número de votos obtenidos.

Vale la pena puntualizar, con respecto a este punto, que debido a la variabilidad de los techos presupuestales asignados⁴¹⁶, no es la misma cantidad de proyectos priorizados entre las demarcaciones territoriales. El presupuesto asignado determina la cantidad de los proyectos a ejecutar, con la finalidad de que el costo total no sea inferior ni superior al 5% del POAI.

Los ajustes se realizan mediante el DAP que presentaría una propuesta a la JAL correspondiente. Esta la remitirá al CCCP para que defina el ajuste que considere pertinente y, en caso de aprobarse, se informe a la comunidad de los acuerdos obtenidos⁴¹⁷; estos cambios únicamente son de corte económico, más no decisional al no alterar los resultados obtenidos.

Desde el punto de vista presupuestal y jurídico, al no contemplarse esquemas de revisión de controversias surgidas por la votación en el presupuesto participativo las alertas, recomendaciones y denuncias no vinculantes en diversos medios informativos son los posibles esquemas de impacto procesal *a posteriori*.

A la labor de emisión de alertas y recomendaciones que hace la Personería Distrital de Medellín, se suma la de control político que realiza el Concejo de Medellín. Este ha señalado con puntualidad, en el periodo de estudio emprendido, las diversas falencias y vulnerabilidades con las que cuenta el mecanismo que inciden, a su vez, en la generación de percepciones negativas ciudadanas sobre la calidad del proceso.

⁴¹⁶ Como se señaló en el capítulo tercero y cuarto de la presente indagatoria, el 5% del Programa Operativo Anual de Inversiones (POAI) se reparte entre las comunas y corregimientos de la Ciudad de Medellín bajo criterios distributivos que atienden a la cantidad de población y las dimensiones como variables que forman parte del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV). Por lo tanto, el costo de los proyectos a ejecutar debe ser igual o menor al presupuesto designado en el techo presupuestal y que, subyacentemente, determina la cantidad de proyectos posibles a ser priorizados.

⁴¹⁷ Artículo 32 del Decreto 0697 de la Alcaldía de Medellín de 2017.

Como muestra de ello fue el debate de control político al programa de presupuesto participativo y a la SPC-Medellín durante el mes de junio de 2021, donde concejales de oposición reiteraron diversos déficits como la falta de concertación del tarjetón de proyectos, falta de transparencia en la anulación de votos, falta de acompañamiento por parte de la Registraduría⁴¹⁸ y la escasa vigilancia a la plataforma *Medellín Decide* previo a la votación⁴¹⁹.

Sin embargo, desde la asunción del Acuerdo 028 de 2017 y sus primeros resultados, distintos concejales ya habían advertido de la falta de atención gubernamental a las alertas emitidas por la ciudadanía en torno “...a los tecnicismos, la falta de pedagogía sobre el nuevo proceso y las prácticas clientelistas en las comunas”⁴²⁰ que aún siguen vigentes e incidentes en los ejercicios de presupuesto participativo.

Si bien la política pública de PLYPP ha sido reconocida como el medio de participación predilecto por la población de Medellín, ha contado con diversas controversias que no han contado con un tratamiento formal institucional. El impacto de estas recorre las fases correspondientes del presupuesto participativo, cuyo punto toral se encuentra en la forma decisional y en el grado de cumplimiento de los proyectos seleccionados, determinando la calidad democrática de su desempeño que es observado en el siguiente parámetro.

⁴¹⁸ La Registraduría Nacional del Estado Civil es una entidad de carácter autónomo que cuenta con las funciones del registro civil e identificación de todas las personas con nacionalidad colombiana y, en torno a la organización electoral, realizar los procesos electorales y de participación ciudadana.

⁴¹⁹ Concejo de Medellín, “Boletín 89: Debate de control político al programa de presupuesto participativo”, en *Boletines de información del Concejo de Medellín*, nota informativa gubernamental del 29 de junio de 2021 y consultada el 27 de noviembre de 2023. Disponible para su consulta en: <https://bit.ly/47xeAFJ>

⁴²⁰ Concejo de Medellín, “Boletín 196: La planeación local y el presupuesto participativo aún presentan retos en su ejecución”, en *Boletines de información del Concejo de Medellín*, nota informativa gubernamental sin fecha específica del año 2018 y consultada el 27 de noviembre de 2023. Disponible para su consulta en: <https://www.concejodemedellin.gov.co/es/node/1501>

b) Ejecución programática de proyectos ciudadanos ganadores

Tras la elección de los proyectos de presupuesto participativo y su validación en la jornada de priorización participativa, los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos sociales generados se proyectan en el POAI del siguiente año. Es en ese sentido que corresponde el análisis de la ejecución anualizada de los proyectos seleccionados como un factor general que incentiva o desincentiva la participación ciudadana en estos mecanismos.

Como fue posible observar en el capítulo anterior, el estudio estadístico mostró que, con base en los planes cuatrianuales de ejecución, el periodo 2016-2019 se ejecutaron 9 de cada 10 proyectos de presupuesto participativo. Sin embargo, para el programa de ejecución del periodo 2020-2023 ha disminuido el índice de cumplimiento a 6 de cada 10 iniciativas votadas por la ciudadanía.

En seguimiento a lo anterior, es posible observar en distintas notas periodísticas las diversas denuncias que emanan de lo que dicta el diseño institucional de 2017 y su ejecución programática. Se aducen ejemplos de incidencia sobre los contratistas y personal que llevaría a cabo la ejecución sobre la base de ser políticamente controlados por la burocracia local⁴²¹.

A estas críticas, se suma la serie de posibles irregularidades procesales sobre los recursos públicos asignados al presupuesto participativo en el periodo 2020-2023. La falta de cumplimiento de la realización de los proyectos en tiempo y forma, los posibles sobrecostos y la entrega artificial de beneficios

⁴²¹ Como muestra de ello fueron las advertencias realizadas por Personería Distrital de Medellín sobre posibles actos de corrupción en la contratación por años de corporaciones y fundaciones, cuyos dueños son miembros de los CCCP. Véase más en: Caracol Radio Medellín, “Denuncian irregularidades en la contratación del presupuesto participativo”, en *Caracol Radio*, nota periodística del 22 de febrero de 2021 y consultada el 28 de noviembre de 2023. Sitio de información disponible para su consulta en: https://caracol.com.co/emisora/2021/02/22/medellin/1614029427_436132.html

alimentarios se constituyeron en una investigación de la Personería Distrital de Medellín en agosto de 2023⁴²² que, a la fecha de la indagatoria, aún continúa.

En un ejercicio de autocrítica, Héctor Arturo Torrado Díaz, Coordinador de la Ruta de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLYPP), señala:

“...el presupuesto participativo siempre se ha visto como una extensión del presupuesto reglamentario del municipio y a veces no se le da toda la importancia dentro de la administración a la ejecución adecuada de los proyectos de presupuesto participativo. Entonces, ¿eso qué hace?, pues que hay un movimiento social de inconformes, en el buen sentido de la palabra, porque se les promete una cosa, pero se realiza otra...”⁴²³.

Dicha incidencia, basada en los preceptos y objetivos que busca el presupuesto participativo, encuentra límites estructurales y operativos de ejecución vistos por la ciudadanía participante en diversas instancias de representación comunitaria. Las personas que se convirtieron en ediles de las JAL, instancia que preside y tiene influencia sobre los CCCP, señalan las distintas opiniones que reciben de sus vecinas y vecinos al respecto.

En primera instancia, se señala que la ejecución enfrenta la confluencia de grupos de interés por el control de los recursos públicos y el tipo de relación entre instancias ciudadanas y el gobierno local. De acuerdo con el exedil Wilmar Echeverri, persisten diversos intereses de contratistas y proveedores, además de que:

⁴²² Redacción Colombia, “Las dudas sobre los presupuestos participativos en Medellín”, en *El Espectador*, nota periodística del 11 de agosto de 2023 y consultada el 28 de noviembre de 2023. Sitio de información disponible para su consulta en: https://www.elespectador.com/colombia/medellin/las-dudas-sobre-los-presupuestos-participativos-en-medellin/#google_vignette

⁴²³ Fragmento de la entrevista realizada al C. Héctor Arturo Torrado Díaz, Coordinador de la Ruta de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la Alcaldía de Medellín, con fecha del 14 de febrero de 2023.

“...depende mucho de la administración de turno que tan amigos sean de los de los ediles y de las Juntas Administradoras Locales para que de una u otra forma deje ejecutar con tranquilidad...a la Administración Municipal le interesa que se ejecute ese recurso y a los contratistas de la Comuna también les interesa que se ejecute, entonces llegan a negociar y qué hacemos para que usted pueda ejecutar y entonces hablemos así negociamos así y así sigue...”⁴²⁴.

Este señalamiento, si bien puede ser contradictorio entre sí, es coincidente con las denuncias públicas presentadas por posibles actos de corrupción y sobrecostos en la ejecución de proyectos. Ello traza un ámbito de cooptación política al premiar o castigar, de distintas maneras, el trabajo territorial ante la presencia de personas que no forman parte de los intereses políticos locales.

En otro orden de ideas, los proyectos de presupuesto participativo seleccionados afrontan, además de lo anterior, circunstancias operativas al interior de la administración local. Estas se sintetizan en la forma en que se desarrolla la articulación de instancias internas que se encargan de la materialización de la voluntad ciudadana.

Ejemplo de ello es que, conforme a lo que marca el Acuerdo 028 de 2017 y su reglamento, la Secretaría de Suministros y Servicios (SSS) es la encargada de realizar los procesos de gestión contractual con empresas y corporaciones de diversa índole para cumplir con los proyectos seleccionados bajo los estándares y preceptos técnicos que formuló previamente el DAP.

Empero, su actuar se ha caracterizado por retrasos que implican que el gasto proyectado de manera anualizada tenga que realizarse en un periodo más corto de tiempo. Esto se explica porque las instancias y personas intervinientes

⁴²⁴ Fragmento de la entrevista realizada al C. Wilmar de Jesús Echeverri Sánchez, Ex Edil de la Junta Administradora Local con sede en la Comuna 1 “Popular”, en el periodo 2015-2019, con fecha del 02 de octubre de 2023.

no cuentan con una comunicación eficiente y eficaz, debido a que se “...mandan a observaciones, mandan a correcciones, mandan todo el tiempo...”⁴²⁵ sobre estudios internos de los proyectos.

A ello se debe contemplar los fenómenos latentes al proceso de contrataciones como son la intermediación y la subcontratación de servicios. La Administración local, de acuerdo con la opinión de exconcejales como Francisco Preciado y Luz María Múnera, se pierde tiempo y recursos en el trayecto procedimental por la intermediación contractual entre secretarías, instancias subalternas y empresas sin procesos de control y vigilancia⁴²⁶ y, desde luego, sin la participación e incidencia de la ciudadanía.

Todo ello se enmarca en la serie de observaciones que han tenido instancias como la Secretaría de Evaluación y Control (SEC) y la Contraloría General de Medellín (CGM) en torno a la fase ejecutoria del presupuesto participativo: retrasos en el avance de actividades, falta de capacitaciones para supervisores, falta de planeación para la supervisión y reservas presupuestales que asumen un porcentaje menor al cumplimiento de los datos oficiales⁴²⁷.

La relatoría de circunstancias de orden administrativo y operativo han engendrado, como resultado adicional, la preeminencia de operadores que han contado con un mal desempeño. Estos factores han generado desconfianza entre los actores participantes y el establecimiento de elites subyacentes de control y operación de los recursos públicos, con lo que no solo se debe hablar si los proyectos fueron ejecutados o no, sino que si se lograron hacerlos bajo los principios de eficacia, eficiencia y transparencia.

⁴²⁵ Montes Velásquez, *Op. Cit.*, p. 98.

⁴²⁶ Montes Velásquez, *Op. Cit.*, p. 104.

⁴²⁷ Montes Velásquez, *Op. Cit.*, pp. 105-106.

*5.4.4.- Los resultados e impacto del presupuesto participativo:
¿empoderamiento e incidencia ciudadana o políticamente controlado?*

Tras la validación y ejecución de los proyectos de presupuesto participativo a lo largo del año fiscal correspondiente, estos tienen un impacto en el proceso general y en los actores participantes. Los *outcomes* o desempeño de los resultados inciden en las percepciones de aceptación o rechazo que tendría la ciudadanía con respecto al trazado programático de la PLyPP

Como se ha señalado con anterioridad, la importancia de los resultados radica en saber si se lograron o no ejecutar con éxito los proyectos de presupuesto participativo (visto en el apartado anterior) y por qué dio pauta a un determinado desempeño institucional incidiendo en la generación de determinadas percepciones sobre la función de las instituciones públicas.

El presente parámetro, reiterando, comprende dos fases de análisis: la primera tiene que ver con los medios informativos de transparencia como de rendición de cuentas desarrolladas en la fase de seguimiento y evaluación, mientras que la segunda consiste en la observación de los efectos obtenidos del mecanismo a través de sus participantes que dan por efecto a un tipo específico de identificación o de rechazo, así como de sus potenciales áreas de mejora y oportunidad.

La premisa que orienta al análisis de resultados señala que, si se realizaron y de manera efectiva, las jornadas de Rendición Social de Cuentas y e informes territoriales cuya manifestación final es la concreción plena de los proyectos, se adoptarán percepciones positivas en torno a la legitimidad, confianza y continuidad sobre el presupuesto participativo y sus actores participantes.

a) La evaluación y rendición de cuentas del presupuesto participativo

El Acuerdo 028 de 2017 y su reglamento contemplaron a la transparencia y rendición de cuentas como principio rector, como eje articulador metodológico del procedimiento y con distintos esquemas de vigilancia en el uso de los recursos públicos para su consecución. En la ruta metodológica de PLYPP, se establecieron dos fases o instancias de análisis.

El primero tiene que ver con el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema Municipal de Planeación. Ello alentaría a “...verificar y divulgar el cumplimiento de indicadores, metas, objetivos, actividades y compromisos en cada fase o hacer los ajustes o correcciones necesarias a los mismos...”⁴²⁸ donde el presupuesto participativo estaría contemplado.

En segundo lugar, se cuenta con un instrumento específico promovido por la SPC-Medellín, como es la realización de Jornadas de Rendición Pública de Cuentas como esquema de reuniones comunitarias y de estrategias que fomenten el control social en cada demarcación territorial. Este supone un espacio de interacción específico *cara a cara* entre gobierno y sociedad.

A lo largo de la aplicación del diseño institucional emanado en 2017, se puede observar que, en primer lugar, el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control se expresa en la dotación de informes sobre la ruta metodológica y los logros alcanzados. El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) ha señalado a cinco años de aplicación:

“...(la necesidad de) que se mantenga la información del Subsistema de Seguimiento y Evaluación completa, actualizada y uniforme entre las diferentes fuentes. Al momento de hacer la revisión presentada en este informe,

⁴²⁸ Artículo 47 del Acuerdo 0697 de 2017 de la Alcaldía de Medellín.

se hallaron discordancias en la información, en ella misma o entre instrumentos. La información concerniente a la distribución y ejecución de recursos públicos debe ser accesible y comprensible para cualquier ciudadano que desee consultarla... ”⁴²⁹.

Ello supone una crítica en torno al grado de accesibilidad y asequibilidad con que el gobierno local pone a disposición de la ciudadanía la información en torno a los avances de los proyectos de presupuesto participativo. La data se encuentra disponible únicamente en las páginas institucionales específicas, mientras que la plataforma del Subsistema de Seguimiento y Evaluación del PLYPP no se encuentra funcionando⁴³⁰ en la actualidad.

Por lo tanto, únicamente se deja al alcance de la investigación la observación sobre la evolución de las Jornadas de Rendición Pública de Cuentas y sus actividades subyacentes. Estas implican no solo una dotación específica de información, sino que es posible comprenderlas como medio de capacitación para la SPC-Medellín para realizar veeduría y control social ⁴³¹.

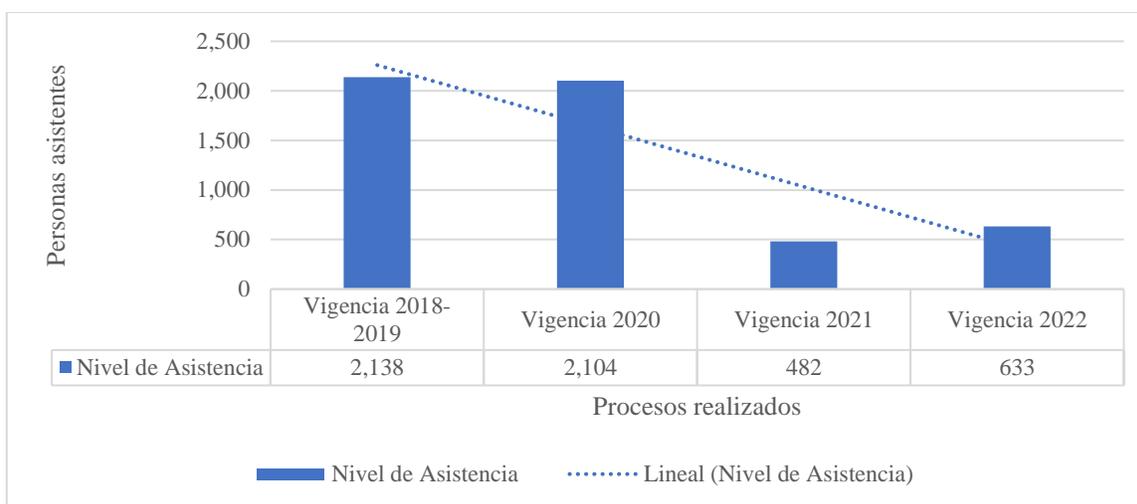
De acuerdo con las estadísticas de los informes evaluativos para el periodo 2018-2022, se puede señalar una tendencia a la baja en la asistencia y participación de la población en las audiencias públicas comunitarias pertenecientes a las Jornadas de Rendición Pública de Cuentas. Las cifras se expresan en el siguiente gráfico.

⁴²⁹ Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, “Conclusiones”, en *Presupuesto Participativo. Metodología y logros*, Concejo de Medellín, Medellín, 2022, p. 58.

⁴³⁰ La página web existente del Subsistema de Seguimiento y Evaluación del PLYPP era <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://783ab7e1c90bc8ebdda3b9bd>; ahora se engloba toda la información en: Alcaldía de Medellín, *Haz seguimiento al presupuesto participativo*, Secretaría de Participación Ciudadana, Medellín, 2023. Sitio web de información gubernamental consultado el 07 de diciembre de 2023 y disponible en: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/haz-seguimiento/>

⁴³¹ Alcaldía de Medellín, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2019*, Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2019, pp. 24-26.

*Gráfico 22: Asistencia poblacional a las reuniones de audiencias públicas comunitarias a las Jornadas de Rendición Pública de Cuentas (2018-2022)**



***Nota:** Se incluye la vigencia 2018-2019 debido a que la Alcaldía de Medellín no explicita dato específico sobre la asistencia a las audiencias públicas por año.

Fuente: Elaboración propia con base en *Ibid*, en Alcaldía de Medellín, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2020*, Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2021, p.40 y en Alcaldía de Medellín, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2021*, Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2022, p. 50.

Es relevante señalar que los informes gubernamentales expresan una caída en los niveles de satisfacción en torno a la Rendición Pública de Cuentas. Entre 2019 y 2021 cae la satisfacción de estos procesos del 83%⁴³² al 47%⁴³³ como producto de las estrategias metodológicas y actividades desplegadas para dicho propósito.

El grado de satisfacción recolectada por el gobierno local tiene consonancia con la visión de los entrevistados. La Dra. María Elena Franco Vargas señala que desde 2017 a la fecha ha existido una brecha entre lo que

⁴³² Alcaldía de Medellín, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2019...Op. Cit.*, p. 26.

⁴³³ Alcaldía de Medellín, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2021...Op. Cit.*, p. 56.

marca el diseño institucional y su implementación, ya que no hay una vigilancia *ad hoc* al presupuesto participativo y que, para el ejercicio de control social, es óptimo la vía de la petición de información:

“...los gobiernos cada año cuando rinden cuentas, en el anual no le hacen zoom al presupuesto participativo y cada cuatro años peor, porque si ya cuando se están yendo y es el ejercicio de cuatro años... ¡menos!; entonces, creo que está en la norma y no hemos logrado mucho materializar eso...por ejemplo nosotros, para lo del control fiscal, tuvimos que presentar muchos derechos de petición...porque no está transparente, no es asequible, no están las páginas, no es abierta ...”⁴³⁴.

Desde la óptica recogida por los actores con presencia y actividad territorial se reconoce que el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas ha sido insuficiente para dar a conocer, de manera legal, real y funcional para la comunidad, el grado de ejecución de los proyectos y el uso de los recursos públicos. Para el ex edil de la Comuna 1 “Popular”, Wilmar Echeverri, estos procedimientos son:

“...una forma muy inteligente (ya que) tratan de justificar cada peso que sea, porque es que el problema no es que si se hace o no se hace el proyecto, el problema está radicando en qué tanta plata está quedando para la ejecución. Entonces no, pues, frente a la rendición de cuentas no hay mucho que decir, pues uno simplemente cuenta lo que la comunidad quiere escuchar y decir en que se gastó los 100 pesitos y ya...que sea lo real, ya es diferente (a) que sea legal...”⁴³⁵.

⁴³⁴ Fragmento de la entrevista realizada a la Dra. María Elena Franco Vargas, docente e investigadora del Área de Políticas y Desarrollo de la Universidad EAFIT, con fecha del 22 de noviembre de 2023.

⁴³⁵ Fragmento de la entrevista realizada al C. Wilmar de Jesús Echeverri Sánchez, Ex Edil de la Junta Administradora Local con sede en la Comuna 1 “Popular”, en el periodo 2015-2019, con fecha del 02 de octubre de 2023.

La orientación expresada da pauta a que no existe un sinceramiento institucional sobre el estatus real del presupuesto participativo y, por ende, el control y veeduría sociales se ven sujetas a la voluntad política. Esto tiene resonancia con la perspectiva del Dr. Alberto León Gutiérrez Tamayo de la Universidad de Antioquia, que considera que el presupuesto participativo no ha contribuido para el fortalecimiento de la participación y democracia locales.

Para el Dr. Gutiérrez Tamayo, los acuerdos municipales que han regulado la PLyPP han tenido la intención:

“...de mantener el control por parte de instancias de poder, tanto público como privado, de esa instancia de participación ciudadana. O sea, son normas que lo que han hecho es garantizar que cada vez sea menos autónomo ese mecanismo ...acordate no hay movimientos sociales en Medellín que hagan la reivindicación social, política, crítica de frente, pues porque les quitan la vida...no tienen acceso a una información que es pública...cuando lo publican, lo publican de tal manera que uno no lo puedes usar para lo que vos querés porque si lo hacen es ponerse en evidencia y no lo van a hacer...”⁴³⁶.

En general, la exigencia sobre los resultados de la ejecución de los proyectos de presupuesto participativo se ve vulnerada por la calidad de los medios de consulta y de la información obtenida, la baja incidencia de colectivos sociales organizados (producida por amenazas a la integridad física de sus integrantes) y la falta de autonomía de instancias como la Personería Distrital y la Contraloría General de Medellín para perseguir y sancionar irregularidades cuya consecuencia general es la indiferencia y la no apropiación del presupuesto participativo.

⁴³⁶ Fragmento de la entrevista realizada al Dr. Alberto León Gutiérrez Tamayo, docente e investigador del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad de Antioquia, con fecha del 11 de diciembre de 2023.

b) Efectos del presupuesto participativo: entre la aceptación y rechazo

La opinión sobre los resultados y efectos obtenidos del presupuesto participativo que señalan las instituciones gubernamentales, sociedad y académicos especialistas en la materia son divergentes entre sí. El gobierno local señala que el ejercicio ha servido para la democratización decisional, pero existe el déficit político de la ciudadanía en torno a su escaso involucramiento.

En palabras de la ex Directora de Planeación del DAP, Jasbilleidy Pirazán García, el presupuesto participativo...

“...sí ha desarrollado o ha detonado dinámicas más democráticas, en la medida en que pueden decidir e incidir directamente en cuestiones que los afectan en su ámbito más próximo...pero en el otro lado... creo que la gente se ha concentrado en discutir solo sobre ese dinero que es el 5%. Las decisiones de libre inversión del 95% restante, pues son decisiones que, a veces, creo que los ciudadanos no se involucran tanto porque están ocupados, discutiendo y peleando por lo que es más próximo que es el 5%, entonces a algunos le queda la duda es si al final, efectivamente, sus procesos si profundizan la democracia o lo que crean son distractores para la toma de decisiones de mayor envergadura de la ciudad...”⁴³⁷.

En la misma posición se encuentran las posturas emanadas de los especialistas académicos en la materia. Para la Dra. María Elena Franco Vargas, el presupuesto participativo ha servido, más allá de la obtención de recursos en obras y servicios, para la activación de la ciudadanía en aquellos espacios microterritoriales de convivencia y desarrollo comunitario:

⁴³⁷ Fragmento de la entrevista realizada a la Mtra. Jasbilleidy Pirazán García, ex Directora de Planeación del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín, con fecha del 21 de febrero de 2023.

“...yo creo que en ese día a día, en 15 o 17 años, yo creo que un medellinense sabe que esa palabrita existe “presupuesto participativo” y que en los barrios...la gente percibe eso, eso sirve para activar como esa otra forma de democracia que quisiéramos que no es la delegativa, la de O’Donnell, esa no es. Si no que esa que es constante, día a día, que permea a los ciudadanos en todas las decisiones, no solamente cuando va a votar en clave de la democracia representativa...”⁴³⁸.

Sin embargo, esta expresión ciudadana en los quehaceres públicos ha encontrado limitantes. Para el Dr. Alberto León Gutiérrez Tamayo, estas se encuentran en los fenómenos de corrupción, violencia, escasa incidencia de organizaciones como colectivos sociales y del tejido que conforma el diseño institucional, para cuyas soluciones radica en la formación ciudadana:

“...sin la garantía de contar con ciudadanos y ciudadanas formados y formadas para el ejercicio democrático, no solamente va a vallar todos los intentos de P.P., sino de todas las instancias y todos los mecanismos que nos podamos idear para promover la participación ciudadana y para fortalecer la democracia participativa...falla todo... la normativa en Medellín no se ha puesto al servicio del espíritu de la instancia participativa democrática que es P.P. ... la normativa se ha puesto es al servicio del control por parte de las instancias de poder en Medellín de esa instancia de ese mecanismo...”⁴³⁹.

En torno a la perspectiva ciudadana, como actores fundamentales de la acción social en territorio, reconocen al presupuesto participativo como un mecanismo que ha servido para mejorar las condiciones de vida de distintos sectores de la población. Sin embargo, al ser recursos finitos que no llegan a

⁴³⁸ Fragmento de la entrevista realizada a la Dra. María Elena Franco Vargas, docente e investigadora del Área de Políticas y Desarrollo de la Universidad EAFIT, con fecha del 22 de noviembre de 2023.

⁴³⁹ Fragmento de la entrevista realizada al Dr. Alberto León Gutiérrez Tamayo, docente e investigador del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad de Antioquia, con fecha del 11 de diciembre de 2023.

todas y todos por igual, además del escaso control social sobre este, los vicios procesales presentados han alentado a la no participación e involucración.

Para el C. Wilmar Echeverri, ex edil de la JAL de la Comuna 1 “Popular”, considera que la comunidad no decide el destino de los recursos e, incluso, ha señalado lo siguiente: “le digo a la gente que no pierdan el tiempo que es que acá ya sabe qué proyectos van a ganar y que no...eso es un engaño...”⁴⁴⁰. Al descontento y desencanto generado por los resultados se añade, paradójicamente, el desconocimiento sobre el funcionamiento del mecanismo.

Al reconocer los vicios procesales en la ejecución del presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín, se han desarrollado diversas propuestas de mejora para lograr dos objetivos conexos: seguir mejorando la calidad de vida de las comunidades pero, sobre todo, que el ejercicio cuente con aceptación política en la ciudadanía bajo las bases democráticas.

Desde la opinión de los representantes comunitarios entrevistados, el tema radica en mejorar la organización comunitaria entre diversos grupos de la población e implementar mejores esquemas de difusión de la información bajo orientación pedagógica, así como fortalecer el papel ciudadano sobre las veedurías y control social.

Para los funcionarios de las dependencias de la Alcaldía de Medellín, los procesos contractuales deben ser más ágiles para que la ciudadanía vea, en un menor tiempo, los resultados de la etapa de ejecución. Sobre la vigilancia de los recursos públicos, se señala que hay que “...meterle más seguimiento, más

⁴⁴⁰ Fragmento de la entrevista realizada al C. Wilmar de Jesús Echeverri Sánchez, Ex Edil de la Junta Administradora Local con sede en la Comuna 1 “Popular”, en el periodo 2015-2019, con fecha del 02 de octubre de 2023.

datos en tiempo real, como más circulación de la información para que ellos también (la ciudadanía) tengan más poder y capacidad de control...”⁴⁴¹.

Sin embargo, a modo de sinceramiento, se reconoce que los cambios van de la mano del que la ciudadanía reconozca sobre lo que es la política y el Estado Colombiano; el gobierno, mientras tanto, debe simplificar las etapas que componen al presupuesto participativo donde la técnica ha transgredido el principio de la asequibilidad:

“...creo que hay dos brechas: ...hay un desconocimiento profundo del Estado Colombiano y, por otro lado, es que administrativa y técnicamente no estamos listos para atender la dinámica de P.P. O sea, es importante que la gente decida, claro, es muy chévere la cultura que se ha formado y seguramente eso detona un montón de posibilidades, pero no, no estamos listos para hacerlo como súper bien hecho?...”⁴⁴².

Desde la orientación otorgada por los especialistas en la materia, la solución posible ha de radicar en la formación cívica de la población. Aun así, para el Dr. Gutiérrez Tamayo, el problema radica en la clase de cultura política arraigada en la política local que implicaría una intervención formativa en entes como las universidades públicas y el clero.

En general, las potencialidades que otorga el presupuesto participativo se han visto contrapuestas porque la ciudadanía no ejerce su papel, debido al desconocimiento y desilusión con la política, que sumado a la confluencia de déficits legales, institucionales y administrativos más los intereses particulares o de grupo alientan a que el mecanismo no logre sus objetivos.

⁴⁴¹ Fragmento de la entrevista realizada a la Mtra. Jasbilleidy Pirazán García, ex Directora de Planeación del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín, con fecha del 21 de febrero de 2023.

⁴⁴² Fragmento de la entrevista realizada a la Mtra. Jasbilleidy Pirazán García, ex Directora de Planeación del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín, con fecha del 21 de febrero de 2023.

5.5.- Comparación del desempeño del diseño institucional del presupuesto participativo: los porqués de la baja participación

Tras el análisis de diversos factores cualitativos que inciden en la credibilidad del presupuesto participativo en los casos de la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín, es menester realizar la comparación de las circunstancias, hechos y elementos de orden procesal para observar semejanzas y diferencias en contextos que, jurídica e históricamente hablando, son diversos y antitéticos entre sí.

Los casos analizados muestran divergencias sobre la manera en que el presupuesto participativo se asumió como política pública de participación ciudadana, el contexto y la manera en que los diseños institucionales pretendieron que fuese aplicado. Sin embargo, una de las bases sustantivas de la presente indagatoria es que en ambos procesos se ha llegado al mismo resultado: la baja participación de la ciudadanía.

Esta baja participación no es un fenómeno exclusivo de los casos estudiados, ya que en distintas regiones del mundo se presenta como resultado de la escasa credibilidad social que tienen los representantes populares y la propia política en sí, las barreras procesales que limitan la accesibilidad de participación, el reconocimiento sobre el funcionamiento, alcances y límites del presupuesto participativo, así como la calidad de la ciudadanía con respecto al espacio público donde interactúa y desarrolla su vida cotidiana.

En las dinámicas complejas que supone el andar cotidiano de las personas, donde la perspectiva del *ciudadano total* se vuelve impracticable en lo político y social, es insoslayable la orientación realista de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta perspectiva ha de radicar en

circunstancias de orden personal y su grado de involucramiento con respecto a su entorno comunitario como de acción colectiva.

De igual forma, y en sentido incidental al fenómeno de la participación, radica en la estructura y concepción del diseño institucional del presupuesto participativo. Desde la misma existencia de reglas y procedimientos, supone un dique para esta ya que, con base en determinados objetivos y principios, direcciona un modelo específico de participación y de ciudadanía frente al espacio público que la rodea.

En dicho tenor, la suma del precepto que supone el ámbito del desarrollo del diseño institucional y de las condiciones propias de la ciudadanía se complementa con los hechos empíricos del mecanismo. La base fáctica de la manera en que se llegó a los resultados estudiados radica en que un proceso de democracia participativa como es el presupuesto participativo se insertó en un curso embrionario de democratización política aun sin consolidarse.

De ahí que el conjunto de hechos relatados, basados en la preeminencia y acción de liderazgos sociales y políticos con escasa legitimidad en busca de intereses personales o de grupo, generan irregularidades en la conversión de las demandas sociales en acciones gubernamentales cuya consecuencia es la escasez en el respaldo y satisfacción social y comunitaria.

El siguiente cuadro expresa las particularidades de la aplicación del diseño institucional del presupuesto participativo de ambos casos de estudio, bajo la orientación cualitativa, donde a pesar de contar con reglas, instituciones y sociedades divergentes se observan incidencias similares que vulneran la calidad deliberativa-democrática del proceso y se convierte en un mero proceso de consulta no vinculante *de facto*.

Cuadro 45: Desempeño cualitativo comparado del presupuesto participativo en las ciudades de México, México y Medellín, Colombia

Criterio	Ciudad de México	Ciudad de Medellín
<i>Los insumos</i>		
Emisión de la convocatoria	Concreta, mediante diversos medios informativos y sin esquemas pedagógicos amplios	Difusa, mediante diversos medios informativos y sin esquemas pedagógicos amplios
Personal y recursos disponibles para la consulta	Vulnerados por recortes presupuestales	No existe vulneración detectada, a pesar de recortes presupuestales
Difusión y comunicación social de la consulta	Amplia sin herramientas pedagógicas ciudadanas	Limitado sin herramientas pedagógicas ciudadanas
Formulación de proyectos e iniciativas ciudadanas	En su eficacia, limitada por disociación de asesoría y criterios técnicos entre autoridades	Nula, ya que es la Alcaldía quien transforma, técnicamente, ideas ciudadanas en proyectos
<i>Los procesos</i>		
Dictaminación y evaluación de proyectos	Sin presencia decisional ciudadana y con parámetros evaluativos heterogéneos	No existe un proceso de dictaminación y evaluación entre ciudadanía y gobierno
Difusión de proyectos participantes	Sin calidad ni transmisión informativa vía acción colectiva	Sin calidad ni transmisión informativa vía acción colectiva
Promoción de la participación en consulta	Amplia, sin impacto pedagógico e informativo ciudadano	Amplia, sin impacto pedagógico e informativo ciudadano
Organización de la consulta	Quebrantada por recortes presupuestales y fallas en la integridad procesal participativa	Quebrantada por fallas en la integridad procesal participativa
<i>Los productos</i>		
Emisión y validación de resultados de consulta	Dotación de resultados amplia y canalización de querellas ante órganos jurisdiccionales	Dotación de resultados amplia, sin canalización de controversias emanadas de la votación
Ejecución programática de los proyectos	Caracterizado por falencias administrativas y confluencia de grupos de interés, aunado a conflictos entre miembros de O.C. y disonancia operativa	Caracterizado por falencias administrativas y la confluencia de grupos de interés por el control de los recursos públicos, sin vigilancia social continua
<i>Los resultados e impactos</i>		
Evaluación y rendición de cuentas	Escasamente efectivo por cantidad de reuniones y calidad de la información pública, además de la falta de supervisión	Escasamente efectivo por cantidad de audiencias y calidad de información pública, además de exigüidad de ejercicios de veeduría social
Efectos de la intervención	Funcional como medio no vinculante	Funcional como medio no vinculante

Fuente: Elaboración propia.

Los procesos de presupuesto participativo en las ciudades de México, México y Medellín, Colombia cuentan con divergencias escasas en la forma en que sus diseños institucionales son puestos en operación. Ambos se desenvuelven en un contexto particular de intereses políticos y sociales, sean de orden colectivo, grupal o sectorial e individual.

En torno a los insumos, se observan vulnerabilidades en torno a la convocatoria, así como la difusión y comunicación social, por la falta de instrumentos de corte pedagógico que explique el funcionamiento, los alcances y límites del mecanismo. Sin embargo, los canales de transmisión de información son más amplios en la Ciudad de México que en la Ciudad de Medellín, donde su espectro se centra en el uso de redes sociales e internet.

De igual forma, a pesar de que el caso mexicano es la ciudadanía quien tiene la potestad de formular los proyectos en contraposición a su par colombiano, subsisten limitaciones de corte técnico para que la sociedad establezca sus demandas ante sus autoridades lo que genera que no haya compatibilidad entre procesos de planeación o de orientación temática con esquemas de simplificación participativa.

En torno a los procesos, donde la diferencia sustantiva radica en la no existencia de un proceso tendiente a la dictaminación de proyectos en la Ciudad de Medellín, los criterios referentes a la difusión y organización de la consulta muestran vulnerabilidades sobre dos ejes generales: la calidad de la información dotada hacia la ciudadanía y la forma en que se realizan las consultas.

La primera, como se ha observado, no ha tenido el suficiente impacto para estimular la participación informada sobre la consulta y los proyectos a ser electos. La mayor parte de la información se transmite a través de las redes

sociales, especialmente a través de grupos vecinales vía chats de la plataforma *WhatsApp Messenger* sin que ello sea aliciente de encuentros presenciales de información, debate y encuentro de ideas entre personas promoventes.

La segunda versa sobre la serie de incidencias *ex ante* y durante las jornadas deliberativas. Si bien los casos estudiados divergen en torno a los presupuestos disponibles y la autoridad responsable de llevar a cabo la consulta, se observaron fallas en los sistemas electrónicos de votación que inciden en la seguridad informática y diversas acciones presenciales en centros de votación que tenían como finalidad influir y coaccionar el sentido de la opinión.

La lógica sumatoria de insumos y procesos, correspondiente a la emisión de la convocatoria hasta la realización de la consulta, supone vulneraciones a la calidad democrática de la puesta en marcha del presupuesto participativo por la confluencia de intereses políticos y sociales por el control de los recursos públicos destinados a dicho mecanismo.

Lo anterior se expresa, sustancialmente, en el trazado de los productos, donde la diferencia sustantiva entre ambos procesos radica en que la Ciudad de México sí cuenta con mecanismos jurisdiccionales para la canalización pacífica de los conflictos. No obstante, ello no es sinónimo de unanimidad y de colaboración social que evite la conflictividad en la sociedad que, cabe decir, se expresa en los órganos de representación comunitaria y en la población misma.

La ejecución de los proyectos, segundo aspecto neurálgico que incide en la creación de incentivos o desincentivos para la participación ciudadana, se ha caracterizado en ambos casos por falencias de corte administrativo para la realización, en tiempo y forma, de las obras y acciones constituyentes de las

iniciativas votadas, a saber: los procesos de contratación, los costos de inversión, conflictos de intereses y escasa vigilancia continua de la sociedad.

Ello se refleja en los resultados e impactos del presupuesto participativo, donde el escaso control y vigilancia de la sociedad ha generado menores contrapesos de corte operativo y decisonal de las instituciones gubernamentales. Ya sea esto por las características del diseño institucional en la materia, la voluntad política o por el grado de eficacia de las actividades de rendición de cuentas.

La información obtenida y utilizada para el desarrollo de la presente indagatoria, en su mayor parte, provino del ejercicio del derecho de petición de información pública que toda la población cuenta. Sin embargo, además de las complejidades en tiempos de espera y formulación de la solicitud, esta no se apega a diversos estándares sobre datos abiertos e información.⁴⁴³

Los resultados generados a lo largo de todo el proceso permiten reconocer en el presupuesto participativo un medio no vinculante de expresión de la voz ciudadana, ya que los alcances propuestos en programas y diseños institucionales tiene límites para la transformación de demandas comunitarias en obras como proyectos. Sus consecuencias se han traducido en el desencanto, desconfianza y decepción por la brecha trazada entre expectativas y realidades.

⁴⁴³ Algunas de bases clasificatorias de información son las establecidas por el Open Definition Advisory Council. Esta considera que un dato es abierto si se logran materializar las siguientes condiciones: que tenga licencia abierta, sea de acceso disponible con costos razonables para la reproducción, sea legible por máquina y en formato abierto; empero, se consideran otros aspectos como el uso, la redistribución, modificación, separación, compilación, no discriminación, propagación, aplicación para cualquier propósito, sin coste, reconocimiento, integridad, compartimento, avisos de privacidad, fuente, no agresión y prohibiciones de corte técnico como condicionales positivas a considerar en el otorgamiento de datos. Para más información, véase en: F. Rodríguez, Antonio y Hernández Quirós, Lorena, “Definición de conocimiento abierto”, en *Open Definition: Defining Open in Open Data, Open Content and Open Knowledge*, Open Knowledge, Foundation, Londres, 2023. Sitio web de información de Organización No Gubernamental consultado el 28 de diciembre de 2023 y disponible para su consulta en: <https://opendefinition.org/od/2.1/es/>

5.6.- Conclusión

Los procesos de presupuesto participativo en la Ciudad de México, como en la Ciudad de Medellín, se observaron y analizaron bajo una perspectiva mixta. La orientación cuantitativa permitió el estudio estadístico de los resultados alcanzados; la óptica cualitativa, entonces, debía establecer las causales sobre dichos resultados tendientes a la baja participación e incidencia ciudadana.

A pesar de que los casos de estudio reflejaron la operación de diseños institucionales y contextos políticos, sociales y culturales diversos, los datos acogidos muestran que las reglas y procedimientos más su operación son elementos incidentales en el comportamiento de la ciudadanía, expresada en muestras subjetivas de sentimientos, sobre el mecanismo.

Los elementos incidentales radican en lo que expresa, por un lado, las leyes, normas, reglamentos y lineamientos operativos que mantienen un peso decisonal preponderante a los órganos gubernamentales. Por otro lado, sobre la puesta en marcha de estos se han constituido diversas falencias como déficits vertientes a aminorar la calidad e integridad democrática del presupuesto participativo.

Los aspectos técnicos de los proyectos e iniciativas ciudadanas, la difusión del proceso y sus fases, irregularidades reportadas en el ejercicio de la opinión (sea vía internet o presencial), conflictos intracomunitarios, escaso seguimiento y evaluación del ejercicio gubernamental, conflictos de interés en el ejercicio de los recursos públicos escasos y el decrecimiento o estancamiento de cumplimiento de proyectos se confluyen para generar sentimientos colectivos de desconfianza, apatía e indiferencia con respecto al presupuesto participativo y, como consecuencia, a su participación en el espacio público.

Ello, de igual forma, tiene efectos sobre la credibilidad de la política local y sus representantes populares como comunitarios. La generación de instrumentos de participación ciudadana como medio complementario a la acción del poder político representativo, entonces, no han logrado ser el canal pleno de fomento de acción ciudadana y colectiva en sociedad bajo los preceptos de la cultura política democrática y participativa.

Esta situación se debe a la acción o inacción de dos grandes bloques e instancias: las instituciones gubernamentales y sus representantes, como de la sociedad y sus liderazgos comunitarios. Los hechos señalados en el presente capítulo han generado que el presupuesto participativo sea aprovechado por estructuras con capacidad de organización y movilización territorial para promover y consolidar intereses particulares, que no necesariamente corresponden al interés colectivo.

Por todo lo anterior, si bien es cierto que el presupuesto participativo se ha caracterizado como el medio de participación preponderante en los casos de estudios, no ha logrado los alcances esperados y ha encontrado límites que van más allá de su naturaleza política-democrática. Con ello, se ha ampliado más la brecha establecida entre sus potencialidades y realidades operativas, entre lo deseable y lo alcanzable.

De ahí que sea imperante, como aportación general de la investigación, la generación de reflexiones sobre la viabilidad de este mecanismo y sus áreas de oportunidad para su promoción, consolidación y continuidad con base en la participación ciudadana democrática. Estas son desarrolladas en el siguiente apartado que señala las conclusiones de la investigación, la confirmación o rechazo de la hipótesis general planteada y diversas reflexiones en dicho sentido.

CONCLUSIÓN GENERAL

Los procesos de transición democrática, en conjunto con la traslación de valores materiales a los posmateriales, fueron pautas significativas para la construcción de los mecanismos de participación ciudadana más allá de los procesos electorales. Los bajos niveles de credibilidad y legitimidad de las instituciones gubernamentales en turno fueron motivo para impulsar, con mayor ahínco, los preceptos teóricos, empíricos y metodológicos de la democracia participativa.

En dicho contexto, surge el presupuesto participativo que ha tenido como bases los principios de deliberación, diálogo, debate, consenso y toma de decisiones conjuntas con autoridades político-administrativas en lo relativo al uso de los recursos públicos escasos para destinarse en obras, servicios, acciones y prioridades que la misma sociedad determine para mejorar sus condiciones mínimas de subsistencia.

Cabe decir que, al igual que otros mecanismos de la democracia participativa y a pesar de sus ventajas para la mejora de condiciones sociales y de las mismas democracias locales, no está exento de posibles desviaciones que vulneren sus principios y objetivos programáticos establecidos. Ello se basa en que si su diseño institucional como operación se observan lógicas verticales (de *arriba-abajo*) o relaciones horizontales lo más simétricas posibles.

Con ello, así como el presupuesto participativo puede promover la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas, la mejoría de la gestión pública en torno a las demandas y necesidades de la sociedad y la plena descentralización de funciones gubernamentales sin alterar su funcionamiento básico, una mala aplicación puede acrecentar el distanciamiento entre sociedad

y gobierno, contraer el interés por la participación y prolongar el descrédito de los regímenes democráticos como de la actividad política misma.

La serie de condiciones previas observadas en el capítulo primero orientan sus efectos procesales. Estos, positiva o negativamente, dependen de diversos factores que competen a la voluntad democrática de los actores participantes, de las reglas y marco regulatorio, de recursos humanos y financieros, así como de la misma actitud de la ciudadanía frente a los procedimientos constituidos en fases del mecanismo.

Por ello es por lo que esta indagatoria señala que el modelo de la democracia participativa, ligado a la teoría general de la democracia, es complementaria a la democracia representativa y permite la expresión ciudadana frente a sus autoridades para resolver conflictos sociales o comunitarios.

El presupuesto participativo no se puede calificar inicial y empíricamente como positivo o negativo, a pesar de sus referentes teóricos, frente a las condiciones contextuales de aplicación en casos específicos. Estas condiciones van ligadas a la serie de factores señalados previamente que le dan a cada caso particular un sentido y orientación *sui géneris* frente a otros procesos.

En un segundo momento, se observaron las trayectorias aplicativas que el presupuesto participativo ha tenido desde su asunción en Porto Alegre en el año de 1989. De ello se desprende que cada región continental muestra tendencias diferentes de uso procesal, aunque ello refleja, a la postre, una reflexión sobre la necesidad de constituir cuerpos académicos interdisciplinarios y redes de investigación para analizar casos particulares en cada país que aplica a nivel subnacional el mecanismo.

Aunado a lo anterior, esta indagatoria observó el impacto inercial que generó la aparición del COVID-19 sobre los procesos de presupuestación ciudadana. No solo significó la reducción del 65.90% de los ejercicios vigentes entre 2019 y 2021, sino que implicó para aquellos procesos que continuaron a lo largo de esta fase crítica una serie de modificaciones en su funcionamiento cotidiano.

Para el caso latinoamericano, región base de interés de investigación, se observan inclinaciones específicas para aplicar el presupuesto participativo en instituciones académicas, el uso de las TIC's de manera parcial o totalizante y la incorporación de grupos sociales tradicionalmente marginados. Empero, entre los dieciocho países analizados se muestran tendencias de diseño institucional ambivalentes.

Estas propensiones se reflejan en que en dieciséis países se habla de la participación ciudadana como derecho, pero divergen en su tratamiento jurídico-político procesal. Salvo México, los países latinoamericanos regulan la participación ciudadana a nivel local mediante leyes específicas, códigos nacionales que regulan al municipio o mediante una combinación de ambas.

A ello se debe añadir que la tendencia latinoamericana es aplicar procesos más orientados a los enfoques territoriales, sin un porcentaje ponderado de distribución de recursos, en un proceso anual donde intervienen diversos tipos de actores con distintos grados de vinculatoriedad decisional. Los gobiernos locales y la ciudadanía en lo individual o colectivo son los actores comunes; en México es la excepción al incorporar a los órganos autónomos electorales para la realización de estos ejercicios de consulta.

Un primer descubrimiento sobre el estado actual del presupuesto participativo en la región versa en que, en términos generales, hay un patrón de comportamiento de actores políticos y sociales que hacen que el éxito del mecanismo dependa de la voluntad política de alcaldes, de disponibilidad presupuestaria, del marco regulatorio y de la dependencia (en casos particulares) de asesoramiento de organizaciones multilaterales.

Sin embargo, los presupuestos participativos latinoamericanos no gozan de la suficiente participación ciudadana que de ella se espera. Ello porque, con base en estudios citados, no se goza de condiciones previas positivas para la aplicación del proceso deliberativo orientadas a dos factores claves: la clase de metodologías, reglas y procesos operativo, así como las limitantes a una participación efectiva.

Esto se refleja al momento de estudiar los casos nacionales mexicano y colombiano donde, a lo largo de sus historias transicionales democráticas particulares, subsistieron procesos de planeación y descentralización de toma de decisiones que permiten a la ciudadana participar en decisiones públicas sobre su municipalidad o comunidad con diversas trayectorias.

El análisis generado permite aseverar que el caso colombiano fue más profundo porque, con base en los antecedentes de violencia y descomposición social que vivía dicho país y cuyo tratamiento en la Constitución de 1991 implicó la creación de un nuevo Estado en su forma y contenido, se distancia del caso transicional mexicano que no ha implicado una refundación sobre las estructuras de poder y formas como procedimientos de hacer política.

Sin embargo, y de manera paradójica, ambos promueven democracias participativas bajo el enfoque liberal, donde el medio de decisión es consultivo

con procesos altamente técnicos mediante la organización promovida por instituciones formales. A pesar de ser promovido por organizaciones y militantes de la izquierda política (al igual que en Porto Alegre), sus diseños son rígidos para generar determinadas políticas públicas, pero con el subsecuente costo de limitar la capacidad organizativa de la sociedad.

De manera particular, los casos de las ciudades de México y Medellín siguen esta lógica, pero con diferentes trayectorias de institucionalización. Si bien ambos cuentan con antecedentes específicos de aplicación del presupuesto participativo, estos se generaron en el marco de procesos de transición democrática con objetivos diferentes.

A diferencia del caso de la Ciudad de México que formó parte de los procesos de liberalización democrática, la Ciudad de Medellín institucionaliza el presupuesto participativo como parte de las medidas descentralizadoras de toma de decisiones y para fortalecer el tejido social después de la violencia característica de dicha ciudad durante décadas.

Durante la primera etapa de existencia del presupuesto participativo, la indagatoria señala que el caso de Medellín constituye el más avanzado para la participación ciudadana, ya que sus decisiones son vinculantes bajo modelos deliberativos. A pesar de que era la Alcaldía de Medellín quien organizaba la consulta, el mecanismo era concebido como un modelo de gestión y decisión pública ligada a la planeación con la participación colectiva de la población.

Empero, los procesos de rediseño institucional de 2017 en la Ciudad de Medellín y en 2019 en la Ciudad de México los sitúan en un modelo similar de carácter consultivo. La intencionalidad de ambos procesos fue el fortalecimiento sobre los niveles de participación ciudadana en atención a las

circunstancias coyunturales que vivía cada ciudad de carácter legal y programático.

Derivado de ello, la indagatoria observó y estableció que, si bien existen sustantivas diferencias en torno a las fases constituyentes y características de diseño institucional entre ambas ciudades, subsisten déficits que dan pauta a que desde el entramado jurídico-institucional tienda a fortalecerse el rol de las instituciones gubernamentales en turno frente a la ciudadanía.

Como muestra de ello es que en ambas ciudades las alcaldías y sus equipos técnico-administrativos cuentan con facultades e incidencia en aspectos neurálgicos que inciden en la generación de incentivos o desincentivos ciudadanos: en la viabilidad y dictaminación de iniciativas o proyectos de la ciudadanía, así como escasos instrumentos para la transparencia y seguimiento de la aplicación de los recursos públicos derivados del ejercicio deliberativo.

Es en dicho marco analítico que, subsecuentemente, en el cuarto capítulo se exponen resultados generales y particulares del presupuesto participativo en ambos casos de estudio. El análisis cuantitativo de diez variables permitió observar no solo el grado de participación a través de la emisión de la opinión, sino el comportamiento *ex ante* y *ex post* a la decisión ciudadana en sitios físicos o electrónicos.

De ello se deriva que la aplicación procesal del presupuesto participativo ha contado con una baja participación porcentual promedio frente al número de personas habilitadas para participar. Ello se explica frente a la baja calidad de la ciudadanía al contar con escasos grados de capital social expresado en organizaciones ciudadanas y a la baja credibilidad, recogida en encuestas de opinión, sobre las instituciones participantes.

Al igual que es de reconocerse que han aumentado las acciones tendientes al empoderamiento de distintos grupos de la sociedad para el ejercicio pleno de sus derechos políticos, no se ha correspondido frente al resultado pragmático del presupuesto participativo: el cumplimiento de demandas ciudadanas que, entre diseños institucionales de cada caso particular, ha decaído sustantivamente.

Ello permite trasladar el estudio al quinto y último capítulo analítico que pretende responder, en consideración con todas las bases previas, la pregunta de investigación planteada en la introducción general. Este pretendió llevar a cabo un estudio cualitativo sobre las incidencias presentadas en el presupuesto participativo a lo largo de fases sistémicas que componen al mecanismo con base en las diversas actividades y actitudes de los actores participantes.

Es menester recordar que el desarrollo de dicho estudio se basó en el análisis factorial de insumos, procesos, productos, resultados e impactos de la aplicación del presupuesto participativo en las ciudades de México y Medellín donde se determinaba el grado de eficacia con la que se desarrollan dichos aspectos constitutivos del proceso participativo y la serie de incentivos o desincentivos para la participación ciudadana.

Sin embargo, en consideración con lo señalado en el apartado introductorio general de la presente investigación, dicho análisis se complementa con un índice de desempeño de dichas fases sistémicas medible entre valores de cero a dos para la determinación de un tipo específico de integridad participativa. El siguiente cuadro expresa la valoración comparativa entre los casos seleccionados, señalando la puntuación obtenida y su explicación para, posteriormente, corroborar o invalidar la hipótesis general planteada.

Cuadro 46: Evaluación de la integridad participativa del presupuesto participativo en las Ciudades de México, México y Medellín, Colombia

Criterio	Puntaje CDMX	Explicación	Puntaje Medellín	Explicación
Emisión de la convocatoria	1	Contemplado en la ley con escaso control de la ciudadanía	1	Contemplado en la ley con escaso control de la ciudadanía
Personal y recursos disponibles para la consulta	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos	2	Contemplado en la ley sin vulnerabilidad detectada en su desarrollo procesal
Difusión y comunicación social de la consulta	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos
Formulación de proyectos e iniciativas ciudadanas	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía	0	Depende de actores y liderazgos políticos y sin control efectivo de la ciudadanía
Dictaminación y evaluación de proyectos	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía	0	No está contemplado en la ley, lo que depende de los actores y liderazgos político-administrativos
Difusión de proyectos participantes	0	Tiene un carácter informal que depende de la voluntad de los actores participantes	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía
Promoción de la participación en consulta	1	Contemplado en la ley con escaso control de la ciudadanía	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía
Organización de la consulta	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía
Emisión y validación de resultados de consulta	1	Contemplado en la ley donde su control proviene de los órganos autónomos electorales	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía
Ejecución programática de los proyectos	0	Depende de actores y liderazgos políticos y sin control efectivo de la ciudadanía	0	Depende de actores y liderazgos políticos y sin control efectivo de la ciudadanía
Evaluación y rendición de cuentas	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía	1	Contemplado en la ley con vulneraciones por parte de actores y liderazgos políticos y sin control de la ciudadanía
Efectos de la intervención	0	Tiene un carácter informal que depende de la voluntad de actores participantes para generar mayores impactos sociales	0	Tiene un carácter informal que depende de la voluntad de actores participantes para generar mayores impactos sociales
Totales	9	Integridad participativa baja	9	Integridad participativa baja

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior señala, con base en la valoración establecida, que no existe ningún criterio en los casos de estudio señalados que haya obtenido el máximo puntaje, con excepción de la categorización sobre el personal y recursos disponibles para la realización del procedimiento en la Ciudad de Medellín, ya que no se estableció ninguna vulnerabilidad detectada mediante informes, estudios y en las entrevistas realizadas.

En su gran mayoría los parámetros analíticos tuvieron un puntaje medio debido a que, si bien su existencia se contempla en las normas que regulan el presupuesto participativo, se observó que la praxis procesal contaba con una serie de deficiencias promovidas por las acciones y actitudes de los actores y liderazgos políticos-administrativos como de la propia ciudadanía.

Los comportamientos señalados tienen que ver, sustantivamente, por la caracterización de facultades que señalan los diseños institucionales y los intereses de los actores participantes. La confluencia de estos permite mostrar que la idiosincrasia política y ciudadanía se basa más en la desconfianza, donde la competencia y no la colaboración por los recursos públicos es la regla usual de este ejercicio de participación.

Por último, existieron seis criterios evaluados en cero debido a que su tratamiento, formal o informal, permite una excesiva dependencia de la voluntad política de las administraciones políticas en turno, lo que otorga amplios márgenes para la discrecionalidad procesal. Ello se complementa con la falta de control y supervisión social que aminora la calidad de impacto a mediano y largo plazo del presupuesto participativo.

El resultado generado orienta a que el presupuesto participativo en ambos casos sea tipificado con baja integridad participativa. Esto implica que, en el

mejor de los casos y aunque se cuente con diseños institucionales establecidos y de larga data, los vacíos procesales más los diversos intereses de los actores participantes hacen que no se materialicen ni se cumplan los principios y objetivos trazados por el presupuesto participativo.

Cabe señalar, como añadidura y tras sus procesos de rediseño institucional, que si bien la Ciudad de México y la Ciudad de Medellín muestran trayectorias diferentes donde la primera pretende ser más deliberativo y la segunda más consultiva, su ejecución las hacen ser consultivas con base en actitudes y comportamientos de actores, modificaciones jurídicas en el periodo analizado y el impacto que generó la emergencia sanitaria por COVID-19.

En lo general, es menester recordar la hipótesis general que hace mención sobre el impacto que tienen los diseños institucionales del presupuesto participativo sobre los niveles de participación e incidencia ciudadana porque, frente a las facultades de las autoridades político-administrativas y la escasa representatividad social que tienen los órganos comunitarios, el mecanismo tiende a ser políticamente controlado lo que genera desincentivos para la ciudadanía o población habilitada para participar.

Con base en los análisis cuantitativos, cualitativos y la evaluación de la integridad participativa se asume que existe escasa participación y control por parte de la ciudadanía en los procesos constituyentes básicos del presupuesto participativo porque, sea por vía legal o de hecho fáctico, son las autoridades político-administrativas o de carácter autónomo quienes juegan un papel preponderante.

A lo anterior se adjudica a los órganos de representación comunitaria escasa confianza social por las siguientes razones: cambios o eliminación de

facultades otorgadas, escaso cumplimiento de funciones por parte de sus integrantes, conflictos internos entre sus miembros e intereses personales o de grupo predominantes sobre lo colectivo.

Por todo lo anteriormente señalado se corrobora la validez de la hipótesis al señalar que la estructura del diseño institucional y las acciones como actitudes de los distintos actores e instituciones político-administrativas inciden en la puesta en marcha del presupuesto participativo, cuyo resultado ha sido políticamente controlado con una correspondiente desincentivación ciudadana.

Esta incidencia se genera, en general, debido a que el marco estructural jurídico-procesal ha limitado el grado de participación de la ciudadanía que, aunado a la escasa voluntad política democrática de los actores y liderazgos político-administrativos en las comunidades para profundizar el rol de la ciudadanía en los asuntos públicos, convierten al presupuesto participativo en una instancia que ha legitimado intereses particulares o gubernamentales.

De ahí que sus efectos no solo han implicado que se cuente con menores índices de cumplimiento de proyectos e iniciativas ciudadanas y que no aumenten las tasas de participación popular, sino que el desarrollo de la calidad de las democracias locales se vea vulnerada y aminorada en su categorización sobre la incorporación de la población en la toma de decisiones públicas.

A pesar de lo anterior, es importante reconocer que esta indagatoria no representa un acercamiento totalizador y definitivo para comprender al presupuesto participativo y sus circunstancias contextuales. Por ello la importancia de que se sigan investigaciones desde múltiples miradas y enfoques para analizar los resultados generados hasta determinado momento y generar reflexiones sobre las potenciales acciones a tomar para mejorar su operación.

Como parte propositiva del impacto de la universidad como institución educativa en la sociedad que no puede ser ajena a las circunstancias cambiantes de la sociedad y de los procesos políticos, los análisis generados desde la perspectiva cualitativa y cuantitativa permiten delinear una serie de propuestas de acciones para mejorar los procesos de presupuesto participativo en referencia a los casos de estudio analizados.

En primer lugar, es importante profundizar el conocimiento sobre el que es y cómo funciona el presupuesto participativo. El desconocimiento sobre su existencia y medios de operación puede ser contrapuesto frente a programas de capacitación y difusión sobre bases pedagógicas ciudadanas por parte de los medios de comunicación masivos, instituciones educativas, electorales, gubernamentales, sociales y comunitarias.

En segunda instancia revisar y, en su caso, reformar las normas regulatorias sobre el presupuesto participativo en torno a la forma en que la ciudadanía propone sus proyectos e iniciativas. Esto con la finalidad de que, en su formulación, sean lo más asequibles y garantizar el derecho de audiencia ante sus autoridades para defender la idoneidad del proyecto o iniciativa en asambleas comunitarias o ciudadanas.

En tercer lugar, se deben establecer mecanismos efectivos para la protección y garantía de la integridad participativa en las jornadas de la emisión de la opinión o de priorización participativa. En el uso de los sistemas electrónicos, supondría poner mayores candados para evitar la suplantación de identidad con usos pedagógicos simples para la ciudadanía.

En torno a las mesas o centros de votación, alentar más la participación de organismos de la sociedad civil locales como nacionales en su carácter de

observadores electorales. Sin embargo, el fenómeno clientelar no desaparece con un mayor control ciudadano en el desarrollo de la votación que, en todo caso, supondría un cambio sistemático de la cultura política sobre costos-oportunidades entre ciudadanía y la clase política.

En cuarto lugar, es menester revisar, de manera constante, las temáticas o rubros de participación, así como el porcentaje y formas de distribución de recursos. Ello no solo para situar al presupuesto participativo de una forma “realista” y orientada a fortalecer el tejido comunitario, sino que logre objetivos y principios de justicia social enmarcados en las orientaciones territoriales y temáticas que permiten repensar a la ciudad en su condición macro metropolitana.

En quinta proposición debe ser el fortalecimiento de los canales de votación mediante el uso de las TIC’s. Si bien ello implica establecer guías y procesos de capacitación continuos, depende de la garantía plena del derecho al internet y al acceso a las tecnologías informáticas que hoy en día siguen siendo parte de las políticas públicas aún inacabadas y cuyos resultados no han logrado ser plenamente satisfactorios.

Finalmente, en sexto lugar, generar y brindar canales de control político ciudadano y de rendición de cuentas que incidan en mayores índices de cumplimiento de proyectos e iniciativas seleccionadas. Estos deben contar con plena capacidad jurídica y ser autónomos de cualquier injerencia político-partidaria, con integrantes reconocidos por su probidad y capacidad en los asuntos públicos.

En síntesis, el presupuesto participativo cuenta con áreas de oportunidad para su crecimiento y consolidación programática a nivel local. Su vulneración

operativa que incide en el control político-administrativo o su potencial eliminación frente a los resultados generados generarían, en todo caso, la pérdida de crear, fomentar y consolidar una ciudadanía enraizada en valores y principios emanados de la *escuela participativa y democrática* práctica en la sociedad.

Cabe decir, en conexión con lo anterior, que esta indagatoria abre una serie de líneas de investigación que no solo implicaría un análisis sobre las relaciones entre gobierno y sociedad, sino sobre el Estado mismo: los procesos legislativos y el grado de incorporación de la sociedad sobre estos, la construcción gradual y paulatina de capital social, la descentralización efectiva del centro a la periferia en medio de una tendencia creciente a la centralización, el impacto socioterritorial urbano y rural, así como la construcción de proyectos de cambio cultural para el empoderamiento ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiló Bonet, Antoni Jesús, “La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Núm. 35, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010, pp. 117-148.

Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina – Vol. I, América del Sur*, Tecnos, Madrid, 1999, 514 pp.

Allegretti, Giovanni; García Leiva, Patricia y Paño Yáñez, Pablo, “Cómo evitar los errores que se han cometido en experiencias previas”, en *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), Málaga, 2011, pp. 95-114.

Altman, David, “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XVIII, Núm. 35, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, México, 2010, pp. 9-34.

Álvarez Enríquez, Lucía, “Introducción. ¿Por qué la ciudadanía hoy”, en *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, pp. 11-22.

Anderson, Gary, “Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación”, en *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, Mercado y Escuela*, Editorial Granica, Buenos Aires, 2002, p. 145-200.

Argote Hoyos, Valentina y Barney Restrepo, Mateo, “Problemáticas presentes en el cambio del Acuerdo 043 de 2007 al Acuerdo 028 de 2017”, en *Análisis normativo del presupuesto participativo de la ciudad de Medellín: acuerdos 043 de 2007 y 028 de 2017*, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2018, pp. 20-23.

Ayala Sánchez, Alfonso y Hernández Polanco, José Ramón, “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, pp. 75-90.

Badie, Bernard y Hermet, Guy, “Las dinámicas huérfanas”, en *Política Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 181-216.

Baiocchi, Gianpaolo, “But who will speak for the people? The travel and translation of Participatory Budgeting”, en *Deliberation and Development: rethinking the role of voice and collective action in unequal societies*, World Bank Group, Washington, 2015, pp. 107-132.

_____ ; Heller, Patrick y Silva, Marcelo K., “Civil Society and the Local State: Toward a Relational Framework”, en *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 2011, pp. 18-38.

Barber, Benjamin, “A conceptual frame: politics in the participatory mode”, en *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, The Regents of the University of California, Berkeley, 1984, pp. 139-162.

Barrere Unzueta, Ma. Ángeles, “Igualdad y “discriminación positiva”: un esbozo de análisis teórico-conceptual”, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, Núm. 9, Universitat de Valencia, Valencia, 2003, pp. 1-27.

Bazzaco, Edoardo y Sepúlveda Manterola, Sebastián, “Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos comunitarios de mejoramiento barrial en el Distrito Federal de México”, en *Revista Líder*, Vol. XIII, Núm. 19, Universidad de los Lagos, Osorno, 2011, pp. 145-162.

Becerra Reyes, Prudencio Antonio, “Experiencias en Colombia”, en *Desarrollo del presupuesto participativo a nivel Latinoamérica y de Colombia*, Universidad de Santo Tomás, Bucaramanga, 2017, pp. 44-77.

Berger, Peter, “La perspectiva sociológica: El hombre en la sociedad”, en *Introducción a la sociología*, Editorial Limusa, México, 2006, pp. 97-132.

Bernal, Beatriz y Ledezma, José de Jesús, “Derecho Romano Arcaico”, en *Historia del derecho romano y de los derechos neorromanistas*, Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 61-91.

Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, en *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 13-31.

_____, “Democracia: las técnicas”, en *Teoría General de la Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pp. 449-510.

Bobbio, Norberto, “La libertad de los antiguos y de los modernos”, en *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 7-10.

Bobbio, Norberto, *Fundamento y futuro de la democracia*, Editorial Edeval de la Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 1990, 56 pp.

Bobes, Velia Cecilia, “Ciudadanía”, en *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 50-53.

Bovero, Michelangelo, “Los adjetivos de la democracia”, en *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp. 37-54.

Bravo Lira, Bernardino, “La Constitución de 1988 en Brasil. Trasfondo histórico e institucional”, en *Anuario Mexicano de Historia de Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 47-75.

Butler, David y Ranney, Austin, *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, 250 pp.

Cabannes, Yves, “Revisitando las promesas democráticas del Presupuesto Participativo. A la luz de lógicas antagónicas”, en *Revista de la Asociación Argentina de la Democracia Participativa, S/V, S/N*, AADM, Buenos Aires, 2020, 18 pp. Disponible para su consulta en: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2020/04/20/revisitando-las-promesas-democr%C3%A1ticas-del-presupuesto-participativo>

Cabrera y Rodríguez, Roberto Antonio, “A brief review of substantive democracy and some of its theories”, en *Academia.edu*, San Francisco, s/f, 29 pp.. Artículo de investigación disponible para su consulta electrónica en: https://www.academia.edu/31923023/A_brief_review_of_substantive_democracy_and_some_of_its_theories.

Cadena Roa, Jorge, “Los movimientos sociales en la transición a la democracia en América Latina: México y Brasil”, en *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp. 155-172.

Calle Collado, Ángel, “Aproximaciones a la democracia radical”, en *Democracia Radical. Entre vínculos y utopías*, Editorial Icaria, Barcelona, 2011, pp. 15-52.

Carmona, Rodrigo y López Accotto, Alejandro, “Introducción. El presupuesto participativo como objeto de estudio y política pública”, en *El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*, Ediciones UNGS, Buenos Aires, 2018, pp. 19-32.

Carpizo, Jorge, “Predominio del Poder Ejecutivo”, en *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1994, pp. 19-28.

Ceja Martínez, Jorge, “Alternancia política, recomposición regional y vida municipal en México. Un estudio de caso”, en *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003, pp. 135-162.

Chávez Solca, Fernando y Daín, Andrés, “Algunas reflexiones sobre la representación política. Una mirada desde el postfundacionalismo”, en *Revista CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, Núm. 25, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, 2017, pp. 11-30.

Choachí-Jaramillo, Andrés; Gutiérrez-Uribe, Mariana; Galvis Martínez, Sebastián y Esteban Atehortúa, Fray, “Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local”, en *El Ágora USB*, Vol. XX, Núm. 1, Universidad de San Buenaventura, Medellín, 2020, pp. 130-141.

Cheresky, Isidoro, “La mutación del régimen político representativo”, en *El nuevo rostro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, pp. 81-132.

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, “Prefacio”, en *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 7-18.

Cohen, Joshua y Sabel, Charles, “Directly-Deliberative Polyarchy”, en *European Law Journal*, Vol. III, Núm. 4, Blackwell Publishers, Oxford, 1997, pp. 313-342.

Collier, David y Levitsky, Steven, “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa”, en *Ágora-Cuaderno de Estudios Políticos*, Núm. 8, Grupo Universitario de Estudios Políticos, Buenos Aires, 1998, pp. 99-122.

Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Iniciativa Legislativa Popular”, en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica 19 - La reforma constitucional en México y Argentina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 15-40.

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2021-Adios a Macondo*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2021, 105 pp.

Cortina, Adela, “El capital social: la riqueza de las naciones”, en *Alianza y contrato. Política, ética y religión*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 87-102.

_____, “Ética aplicada y democracia radical”, en *El trabajo filosófico hoy en el continente*, Sociedad Interamericana de Filosofía de la Universidad de los Andes, Bogotá, 1994, p. 931.

Cruz González, Luis David, “La democracia participativa en América Latina en dos perspectivas políticas apuestas. Casos: La República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela”, en *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia. Vol. I: Las ciencias sociales y agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, 2018, pp. 849-875.

Cubides C., Humberto J., “El problema de la ciudadanía: una aproximación desde el campo de la comunicación – educación”, en *Revista Nómadas*, Núm. 9, Dirección de Investigación y Transferencia del Conocimiento, Bogotá, 1998, pp. 40-48.

Dahl, Robert, “¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?”, en *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus, Buenos Aires, 1999, pp. 97-116.

_____, *Un prefacio a la teoría democrática*, Editorial Gernika, México, 1987, 197 pp.

Daza Martínez, Jesús, *Iniciación al estudio histórico del derecho romano*, Tirant Lo Blanch, Madrid, 1995, 320 pp.

De Cabo Martín, Carlos, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988, 368 pp.

De la Barquera y Arroyo, Herminio y Huitzil E., Alma, “Participación y gobernabilidad”, en *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política: régimen político, sociedad civil y política internacional – Vol. II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017, pp. 223-240.

De los Santos Olivo, Isidro, “Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado”, en *Derecho Constitucional Estatal-Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, pp. 473-530.

De Sousa Santos, Boaventura, “Presupuesto Participativo en Porto Alegre”, en *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo en Porto Alegre*, El Viejo Topo, Madrid, 2003, pp. 25-64.

De Vega García, Pedro, “El procedimiento de la reforma constitucional”, en *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, pp. 77-176.

Del Águila, Rafael, “La democracia”, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, pp. 139-158.

Delgado Castillo, Carlos Luis, “Experiencias de presupuesto participativo de tres delegaciones del Distrito Federal”, en *Modelo para la Gestión de Presupuestos Participativos en las Delegaciones del Distrito Federal*, Tesis de Maestría de la Universidad Iberoamericana, México, 2006, pp. 123-181.

Dias Nelson; Enríquez, Sahsil; Cardita, Rafaela; Simone, Júlio y Serrano, Tatiane, “Global Statistics”, en *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, Epopeia-Make It Happen, Lisboa, 2021, pp. 25-58.

_____ y Júlio, Simone, “Maps”, en *Participatory Budgeting World Atlas 2019*, Epopeia-Make It Happen, Lisboa, 2019, pp. 16-30.

Díaz Palacios, Julio, “La incidencia política”, en *Guía de incidencia Política*, IDP, Lima, 2007, pp. 14-20.

Dienel, Peter y Harms, Hans, “El modelo NIP”, en *Repensar la democracia: los Núcleos de Intervención Participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, p. 83-144.

Domingo Barberá, Elia, “Origen, evolución histórica, y conceptualización de la revocación del mandato en el sistema constitucional”, en *La revocación del mandato presidencial: la experiencia de la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia*, Tesis doctoral de la Universidad de Valencia, Valencia, 2016, pp. 34-44.

Douglas Lummis, C., “Democracia radical”, en *Democracia radical*. Siglo XXI Editores, México, 2002, pp. 25-66.

Duverger, Maurice, “Las instituciones de las democracias liberales”, en *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1996, pp. 112-241.

Eberhardt, María Laura, “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, en *Revista Colombia Internacional*, Núm. 92, Universidad de los Andes, Bogotá, 2017, pp. 105-133.

Echeverri-Pineda, Cristina; Morales David, Jacobo y Roldán Duque, María Camila, “El presupuesto participativo de Medellín en los planes de desarrollo 2004-2016”, en *El presupuesto participativo: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales*, Editorial EAFIT, Medellín, 2020, p. 113

Escamilla Cadena, Alberto y López de la Torre, René, “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación

ciudadana”, en *Revista Sociológica*, Núm. 103, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco, México, 2021, pp. 85-118.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2012, 192 pp.

Esposito, Roberto, “Democracia”, en *Confines de lo político: nueve pensamientos sobre política*. Editorial Trotta, Madrid, 1996, pp. 39-56.

Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho Público: administrativo, constitucional y fiscal*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981, 767 pp.

Ferrajoli, Luigi, “Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías”, en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pp. 71-116.

Flamand, Laura y Olmeda, Juan, “El doble vínculo entre democracia y federalismo”, en *Democracia y federalismo*, Instituto Nacional Electoral, México, 2021, pp. 27-48.

Flores Arias, Laura Ernestina, “Antecedentes y valoración del programa “Obras son amores en tu comunidad, decidir el presupuesto participativo”, Iztapalapa 2010”, en *Espacios públicos y participación ciudadana, elementos para re-pensar la planeación urbana. El caso del programa “Obras son amores en tu comunidad, decidir el presupuesto participativo, Iztapalapa 2010”*, Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, México, 2012, pp. 61-79.

Flórez González, Héctor Ricardo, “Control político, asimetrías de información y gobernanza en red”, en *Calidad del debate de control político: asimetrías de información en el Consejo Municipal de Medellín*, Trabajo de Grado de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, Medellín, 2016, pp. 5-13.

Fölscher, Alta, “Participatory Budgeting in Asia”, en *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington D.C., 2007, pp. 157-190.

Fustel de Coulanges, Numa Denys, “Ricos y pobres: la democracia sucumbe, los tiranos populares”, en *La Antigua Ciudad: Estudio sobre el culto, el derecho y las*

instituciones de Grecia y Roma, Libro IV: Las revoluciones, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 325-332.

Ganuzo Fernández, Ernesto y Álvarez de Sotomayor, Carlos, “Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos”, en *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, pp. 13-34.

García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis, “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. XXVI, Núm. 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2018, pp. 1-28.

García Campos, Alan, “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, en *Revista Quíd Iurís*, Núm. 1, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, 2005, pp. 25-40.

Garita Alonso, Miguel Ángel, “Democracia representativa en el Estado Mexicano”, en *Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 283-299.

Giddens, Anthony, “La teoría política y el problema de la violencia”, en *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Ediciones Catedra, Madrid, 1994, pp. 237-254.

Giraldo-Zuluaga, Gloria Amparo, “Ciudadanía: aprendizaje de una forma de vida”, en *Revista Educación y Educadores*, Vol. XVIII, Núm. 1, Universidad de la Sabana, Cundinamarca, 2015, pp. 76-92.

González Ibarra, Miguel Rodrigo, “Incidencia política, inclusión social y participación ciudadana en la agenda de las políticas públicas: el Frente del Pueblo y su movilización hacia la política urbana en la Ciudad de México”, en *Estado, agenda política y participación ciudadana: casos y perspectivas en el ámbito local en México y Argentina*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2016, pp. 81-106.

González Madrid, Miguel, “Federalismo vs. Unitarismo”, en *Tratado de Ciencia Política*, Universidad Autónoma Metropolitana – Anthropos, México, 2007, pp. 153-182.

Goodin, Robert E., “Las instituciones y su diseño”, en *Teoría del diseño institucional*, Gedisa Editores, Barcelona, 2003, pp. 13-74.

Goldfrank, Benjamin, “Porto Alegre: Making Participatory Budgeting Work”, en *Deepening Local Democracy in Latin America: participation, decentralization, and the left*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2011, pp. 165-218.

_____, “Lessons from Latin America’s experience with Participatory Budgeting”, en *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington, 2007, pp. 91-126.

_____, “Los procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI, Núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006, pp. 3-28.

Goldsmith, William y Vainer, Carlos, “Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVII, Núm. 82, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2001, 9 pp.

Gomá, Ricard y Rebollo, Óscar, “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001, pp. 201-218.

Gómez Campos, Steffan, “Mecanismos de la democracia directa en América Latina: una revisión comparada”, en *Revista de Derecho Electoral*, Núm. 10, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2010, pp. 1-36.

Gómez Castillo, Cristian Camilo, “Desarrollo del presupuesto participativo a nivel municipal en Colombia: experiencias, dificultades y retos”, en *Origen, experiencias, dificultades y retos de los presupuestos participativos en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021, pp. 13-23.

Gómez Hernández, Esperanza, “El presupuesto participativo entre la democracia, pobreza y desarrollo”, en *Revista Investigación y Desarrollo*, Vol. XV, Núm. 1, Universidad del Norte, Barranquilla, 2007, pp. 56-77.

Grondona, Mariano, “La república romana”, en *Historia de la democracia*, documento de trabajo No. 175, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), Buenos Aires, 2000, 20 pp.

Guillen, Amalia; Sáenz, Karla; Badii, Mohammad y Castillo, Jorge, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, en *Daena: International Journal of Good Conscience*, Vol. IV, Núm. 1, Spenta University México, México, 2009, pp. 179-193.

Guy Peters, B., “Las raíces del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo”, en *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en la ciencia política*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 45-70.

Guzmán Sossa, Yesica Alejandra *et al.*, *Informe final: formas de participación ciudadana en Medellín: una aproximación a sus dificultades y retos*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Personería de Medellín y Observatorio de Participación Ciudadana, Medellín, 2020, 59 pp.

Habermas, Jürgen, “Ética del discurso. Notas sobre un programa de fundamentación”, en *Conciencia moral y acción comunicativa*. Ediciones Península, Barcelona, 2000, pp. 57-134.

_____, “Teoría y política”, en *La necesidad de revisión de la izquierda*. Editorial Tecnos, Madrid, 1991, pp. 101-210.

Harvey, David, “Introducción”, en *Breve Historia del Neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2007, pp. 5-9.

Heater, Derek, “Introducción”, en *Ciudadanía: una breve historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, pp. 11-18.

Held, David, “Ciudadanía y autonomía”, en *Revista Ágora: papeles de filosofía*, Núm. 7, Universidad de Santiago Compostela, La Coruña, 1997, pp. 41-68.

Hernández Bonivento, José Andrés, “Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano”, en *Revista Buen Gobierno*, Núm. 8, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México, 2010, pp. 66-97.

Hernández Claro, Edmundo y Velasco García, Georgina, “Nuevas políticas públicas: el presupuesto participativo. El caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Nueva agenda pública para Jalisco*, Universidad de Guadalajara y Prometeo Editores, México, 2012, pp. 267-298.

Hernández-Medina, Esther, “Globalizing Participation: “Exporting” the Participatory Budgeting model from Brazil to the Dominican Republic”, en *Berkeley Journal of Sociology*, Núm. 51, University of California, Berkeley, 2007, pp. 69-118.

Hernández Regalado, Vanessa, “Cómo funciona la política de participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Participación y ciudadanía en México*, Juan Pablos Editor y Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México, 2010, pp. 353-374.

Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, *Innovación democrática y las condicionantes de la participación ciudadana: análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México*, Tesis Doctoral de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, 292 pp.

Herrera, Verónica y Mayka, Lindsay, “How do legal strategies advance social accountability? Evaluating mechanisms in Colombia”, en *The Journal of Development Studies*, Vol. LVI, Núm. 8, Taylor & Francis, Londres, 2019, pp. 1-18.

Hevia de la Jara, Felipe, “Patrones de relación sociedad-Estado en México y la participación ciudadana regulada: avances y retrocesos”, en *La agenda 3.0 de la democracia en México*, Juan Pablos Editor y Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2018, pp. 441-462.

Humphrey Marshall, Thomas, “Ciudadanía y clase social”, en *REIS – Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 79, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1997, pp. 297-344.

Huntington, Samuel, “¿Qué?”, en *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Editorial Paidós, México, 1994, pp. 17-40.

Inglehart, Ronald, “El surgimiento de los valores posmaterialistas”, en *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991, pp. 69-70.

Jaramillo, Carlos H. y Ostau de Lafont, Luz María, “Breve historia de la Planeación Participativa y de los Planes de Desarrollo Local en Medellín”, en *Planes de desarrollo local y su relación con el Sistema Municipal de Planeación*, Investigación del Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, Universidad de Medellín y la Universidad EAFIT, Medellín, 2017, pp. 16-20.

Keane, John, “Sobre el gobierno representativo”, en *Vida y muerte de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, pp. 183-285.

León Gutiérrez, Alberto; Hincapié, Luis Alberto y Villa, María Gloria, “Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. XLII, Núm. 125, EURE, Santiago de Chile, 2016, pp. 205-224.

Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique, “La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada”, en *Revista América Latina Hoy*, Vol. XLV, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007, pp. 17-46.

Linares, Sebastián y Welp, Yanina, “Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. XV, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Quito, 2019, pp. 55-77.

Lissidini, Alicia, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas”, en *Participación Ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, 2012, pp. 205-221.

Loeza, Soledad, “Clases medias y autoritarismo, 1940-1960”, en *Clases medias y política en México: la querrela escolar, 1959-1963*, Colegio de México, México, 1988, pp. 119-176.

Loewenstein, Karl, “Los tipos de gobierno en la democracia constitucional”, en *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, pp. 89-145.

López García, David, “Mediation Styles and Participants’ Perception of Success in Consultative Councils: The case of Guadalajara, Mexico”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. XIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sidney, 2012, pp. 1-29.

Luévano, Alejandro, *Desafío para una Gestão Local Democrática. O Orcamento Participativo na Cidade do México. Os Primeiros Passos, Alcances, Limites e Desafios*, trabajo presentado en el marco del II Encuentro Internacional del Presupuesto Participativo, Lima, 2002, s/p.

Manin, Bernard, “Introducción”, en *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2016, pp. 11-18.

Marquetti, Adalmir, “Democracia, equidade e eficiência: O, Caso do Orcamento participativo em Porto Alegre”, en *A inovacao democrática no Brasil; o, Orcamento participativo*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2002, pp. 129-156.

Martí, José Luis, “La justificación de la democracia deliberativa”, en *La república deliberativa: una teoría de la democracia*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 191-228.

Martínez, Carlos y Arena, Emiliano, “Las experiencias del presupuesto participativo en Argentina”, en *Experiencias y buenas prácticas del presupuesto participativo*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires, 2013, pp. 21-48.

Martínez de Hoyos, Irma, “Democracia, gobernanza y redes: una aproximación al papel de las instituciones de representación en México”, en *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, México, 2012, pp. 64-118.

Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, “Plebiscito”, en *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999, pp. 552-554.

Mayos, Goncal, “Qué es la ilustración”, en *La Ilustración*, Editorial UOC, Barcelona, 2007, pp. 11-20.

Medina, Medófilo, “El siglo XX colombiano: las alternativas de la paz y de la guerra”, en *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*. Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 2001, pp. 23-42.

Mejía Méndez, Jorge, “Conclusiones”, en *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*, Trabajo de Grado de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, Medellín, 2015, pp. 26-28.

Mejía Quintana, Oscar y Jiménez, Carolina, “Nuevas teorías de la democracia: de la democracia formal a la democracia radical”, en *Colombia Internacional*, Núm. 62, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006, pp. 12-31.

Mesa García, Esteban, “El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática”, en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. XXXIX, Núm. 110, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2009, pp. 157-184.

Mina Paz, Álvaro, “Participación ciudadana en Colombia”, en *Aportes Andinos*, No. 14, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2005, 4 pp.

Mirón Lince, Rosa María, “Democracia Procedimental”, en *Prontuario de la Democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2021, 5 pp. Artículo de investigación disponible para su consulta en: <https://prontuario-democracia sociales.unam.mx/wp-content/uploads/2021/05/Democracia-procedimental.pdf>.

Modelo Urbano Molecular Offline, “Presupuesto Participativo: alternativa a la exclusión en la ciudad global”, en *Presupuesto participativo: opción ciudadana – Cuaderno I*, Plataforma de Investigación Nerivela, México, 2015, pp. 20-30.

Montecinos, Egon, “Federalismo/Unitarismo, Centralismo/Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?”, en *Revista Imaginales*, Vol. VI, Universidad de Sonora, Sonora, 2007, pp. 11-26.

Montes Velásquez, Yulian Danilo, “Resultados”, en *Balance del cambio normativo en la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo: el caso de Medellín desde la mirada de sus participantes (2016-2019)*, Informe de Prácticas de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, Medellín, 2020, pp. 38-111.

Mouffe, Chantal, “Liberalismo norteamericano y su crítica comunitaria”, en *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1999, pp. 43-63.

Moynihan, Donald P., “Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries”, en *Participatory Budgeting*, World Bank, Washington, 2007, pp. 55-90.

Muriu, Abraham Rugo, “Introduction”, en *Decentralization, citizen participation and local public service delivery: a study on the nature and influence of citizen participation on decentralized service delivery in Kenia*, cuaderno de la serie Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 17, Universidad de Postdam, Postdam,, 2013, pp. 1-5.

Nader Orfale, Rachid, “Descentralización, participación ciudadana y gobierno local en Colombia”, en *Advocatus*, Vol. XI, Núm. 22, Universidad Libre Seccional, Barranquilla, 2014, pp. 25-40.

Negretto, Gabriel, “El cambio constitucional como respuesta al fracaso del Estado: Colombia 1991”, en *La política del cambio constitucional en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, pp. 219-253.

Nohlen, Dieter, “El cambio de régimen político en América Latina: en torno a la democratización de los regímenes autoritarios”, en *Estudios Internacionales*, Vol. LXXXVII, Núm. 68, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1984, pp. 548-575.

Norval, Aletta, “Radical Democracy”, en *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, Nueva York, 2001, pp. 724-733.

Ocampo Banda, Luis E. y Lizárraga Patrón, Adolfo, “Fundación democrática, ciudadanía, y democracia procedimental. Una mirada a Centroamérica”, en *Estudios Latinoamericanos*, Año XIV, Núm. 26-27, Universidad de Nariño, San Juan de Pasto - Nariño, 2010, pp. 41-53.

O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, C. “Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)”, en *Transiciones desde un gobierno autoritario/4 – conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Ediciones Paidós, Madrid, 1994, p. 84.

Olivares, Nicolás Manuel, “Democracia deliberativa y control de constitucionalidad: en defensa de un diseño multisituado”, en *Revista de Derecho*, Núm. 47, Universidad del Norte, Barranquilla, 2017, pp. 167-206.

Palacios Ojeda, Armando Bayardo, “Presupuesto participativo (Experiencia en Pasto)”, en *Incidencia de la participación comunitaria en la formulación de las políticas públicas de planificación local y presupuesto participativo en el municipio de Pasto en los últimos cinco años*, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Pasto, 2021, pp. 42-45.

Peschard, Jacqueline, “El PRI: partido hegemónico (1946-1972)”, en *El partido en el poder: seis ensayos*, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, México, 1990, pp. 183-216.

Pilay Toala, Félix Sixto y Ugando Peñate, Mikel, “Administración pública y presupuesto participativo en los gobiernos municipales de la Provincia de Santo Domingo-Ecuador”, en *South Florida Journal of Development*, Vol. II, Núm. 4, South Florida Publishing, Florida, 2021, pp. 6142-6159.

Pineda Nebot, Carmen y Pires, Valdemir, “Futuro del presupuesto participativo: del cuestionamiento sobre su efectividad a las dudas sobre su deseabilidad”, en *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2020, pp. 209-312.

Platón, “Libro VIII”, en *La República*, Editorial Gredos, Madrid, 1988, pp. 378-420.

Portillo Figueroa, Edgar Ulises, “Población como cuerpo electoral”, en *Institucionalización del Referéndum en México*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2012, pp. 37-66.

Porto de Oliveira, Osmany, “Las dinámicas de transferencia del Presupuesto Participativo: una mirada hacia la acción de las élites”, en *Caleidoscopio de la Innovación democrática en América Latina*, OXFORD-Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, México, 2011, pp. 119-144.

Prats i Catalá, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Núm. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2001, pp. 103-148.

Przeworski, Adam, “Introducción”, en *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Editorial Siglo XXI Editores, México, 2010, pp. 33-54.

Ramírez Brouchoud, María Fernanda y Franco Vargas, María Helena, “Introducción”, en *El presupuesto participativo: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales*, Editorial EAFIT, Medellín, 2020, pp. 24-53.

“Presupuesto Participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín”, en *Revista Reflexión Política*, Vol. XVIII, Núm. 35, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, 2006, pp. 130-142.

_____ y Tabares Quiroz, Juliana, “Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una mirada desde los concejales de Medellín”, en *Revista Papel Político*, Vol. XVI, Núm. 1, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011, pp. 213-239.

Ramírez Nárdiz, Alfredo, “Democracia participativa. Estudio histórico y teórico-doctrinal del origen y desarrollo del concepto de la democracia participativa”, en *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*, Universidad de Alicante, Alicante, 2009, pp. 14-135.

Rawls, John, “Conferencia II: Los poderes de los ciudadanos y su representación”, en *Liberalismo Político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 66-100.

Rivera Ángel, Fredy Alexis y Lopes Simonian, Ligia Terezinha, “El presupuesto participativo de Pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad”, en *Revista Papel Político*, Vol. XXIV, Núm. 2, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2019, 22 pp.

Rivera Méndez, René Gonzalo, “El Concepto de gobernanza democrática”, en *Gobernanza democrática: concepto y perspectivas*, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP), La Paz, 2010, pp. 10-24.

Rodrigues de Caires, Carlos Miguel y Sotelo Quispe, Gabriela, “La excepcionalidad de Porto Alegre: presupuesto participativo y red de políticas”, en *Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Vol. VIII, Núm. 14, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, México, 2019, pp. 1-29.

Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, 335 pp.

Rodríguez-Patrón, Patricia, “El senado suizo”, en *Cuestiones Constitucionales-Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 4, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 189-223.

Rojas Díaz Duran, Alejandro y Colina Rubio, Ricardo, *La Participación Ciudadana*, Editorial Porrúa, México, 2012, 166 pp.

Rosa Hernández, Gonzalo Julián, *Formas de participación ciudadana: el plebiscito*, Ponencia del Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, 24 pp.

Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2007, 320 pp.

Rosas Ramírez, María de los Ángeles, “El caso de Cuquío: los desafíos sociales, cambios estructurales en el municipio”, en *Participación ciudadana en la gestión de la política social municipal: redes sociales y subjetividad de los actores en los procesos de gestión pública colectiva. Los casos de Cuquío y Guadalajara, 1992-2003*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Tlaquepaque, 2014, pp. 249-273.

Russon Gilman, Hollie, “Civic innovation and democratic discontent”, en *Democracy reinvented: participatory budgeting and civic innovation in America*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2016, pp. 1-14.

Salazar Ugarte, Pedro, “Sobre el concepto de constitución”, en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho – Volumen Tres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, pp. 1930-1958.

Sartori, Giovanni, “Malformación de los conceptos en política comparada”, en *Cómo hacer ciencia política*, Taurus, México, 2012, pp. 27-80.

Schmitter, Philippe y Lynn Karl, Terry, “What democracy is...and is not”, en *Journal of Democracy*, Vol. II, Núm. 3, Johns Hopkins University Press, Washington, 1991, pp. 75-88.

Schumpeter, Joseph, “Otra teoría de la democracia”, en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Folio, Barcelona, 1996, p. 343-360.

Sen, Amartya, “Rationality and social choice”, en *The American Economic Review*, Vol. LXXXV, Núm. 1, American Economic Association, Pittsburgh, 1995, pp. 1-24.

Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, en *Estudios Políticos*, Núm. 34, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, pp. 93-116.

Serna de la Garza, José María, “Del Distrito Federal a la Ciudad de México”, en *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, México, 2016, pp. 107-116.

Serrafero, Mario y Eberhardt, María Laura, “Presidencialismo y revocatoria del mandato en América Latina”, en *Revista Política y Sociedad*, Núm. 54, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2017, pp. 497-519.

Sgueo, Gianluca, *Participatory Budgeting: an innovative approach*, European Parliamentary Research Service, Estrasburgo, 2016, 7 pp.

Silva Lujan, Gabriel,” Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional”, en *Nueva Historia de Colombia- Vol. II: Historia política 1946-1986*, Editorial Planeta, Bogotá, 1989, pp. 237-262.

Simonetti, Luciano, “Conclusiones”, en *Plebiscito, ¿mecanismo democrático?*, Serie de informes Legislativos de Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, 2020, p. 21.

Sintomer, Yves y Ganuza, Ernesto, “Todo empezó en Porto Alegre...”, en *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: investigación de las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2011, pp. 13-28.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Rocke, Anja y Allegretti, Giovanni, “Transnational Models of Citizen Participation. The Case of Participatory Budgeting”, en *Journal of Public Deliberation*, Vol. VIII, Núm. 2, newDemocracy Foundation, Sídney, 2012, pp. 1-32.

Smith, Graham, “Introduction”, en *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 1-7.

Stuart Mill, John, “El ideal de la mejor forma de gobierno, es el gobierno representativo”, en *El gobierno representativo*, versión digitalizada por la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1878, pp. 67-100.

Suárez Antón, Orestes y Welp, Yanina, “¿Papel mojado?, Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia”, en *Revista Estudios Políticos*, Núm. 54, Universidad de Antioquia, Medellín, 2019, pp. 106-126.

Szmolka Vida, Inmaculada, “Los regímenes políticos híbridos: democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la tipología de regímenes políticos”, en *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 147, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pp. 103-135.

Talmon, Jacob Leib, “Introduction”, en *The Origins of Totalitarian Democracy*, Mercury Books, Londres, 1970, pp. 1-16.

Tejedor, Cesar, “La filosofía en el mundo griego”, en *Historia de la filosofía en su marco cultural*, Editorial SM, Madrid, 1997, pp. 8-91.

Tejera Gaona, Héctor, “Participación ciudadana: del imaginario liberal a la realidad autoritaria”, en *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana y Editorial Gedisa, México, 2015, pp. 177-216.

Téllez Arana, Luis, “Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos”, en *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Monterrey, 2021, pp. 125-158.

The Americas Conference of Mayors, *Certificaciones de cabildo*, Consensa-Consultoría & Lobbyist, México, 2019, 17 pp. Disponible en: <https://www.ciapem.org/wp-content/uploads/2019/08/CertificacionCabildoAbierto.pdf>

Thomson, Ann Marie y Perry, James L., “Collaboration Processes : Inside the Black Box”, en *Public Administration Review*, Vol. LXVI, Núm. 1, American Society for Public Administration, Washington, 2006, pp. 20-32.

Tilly, Charles, “¿Qué es democracia?”, en *Democracia*, Ediciones Akal, Madrid, 2010, pp. 31-56.

Torcal, Mariano; Montero, José Ramón y Teorell, Jan, “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2006, pp. 7-41.

Urán A., Omar Alonso, “La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente: los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre”, en *Revista Controversia*, Núm. 189, Centro de Investigación y Educación Popular-Programa por la Paz y el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, Bogotá, 2007, pp. 174-211.

Valencia Agudelo, Germán Darío, Aguirre Pulgarín, Mary Luz y Flórez Acosta, Jorge Hernán, “Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007”, en *Estudios Políticos*, Núm. 32, Universidad de Antioquia, Medellín, 2008, pp. 53-83.

Valverde Viesca, Karla; Gutiérrez Márquez, Enrique y García Sánchez, Flor de María, “Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, Núm. 218, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pp. 105-128.

Van Reybrouck, David, *Contra las elecciones*, Editorial Taurus, México, 2017, 236 pp.

Vega Ruiz, Karla Fabiola, “El dialogo público, la libertad y el deber”, en *Ejes para la formación de una ciudadanía activa. Un análisis*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 87-104.

Velásquez, Fabio; Martínez, Mario; Arévalo, Julián; González, Esperanza; Peña, Juliana y Vargas, Juan Camilo, “Las experiencias de planeación y presupuesto participativo

en Colombia, 2003-2018”, en *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018-Vol. II: Actores y sus prácticas*, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2020, pp. 209-280.

Villalpando Cesar, José Manuel, “Los fines del Estado Mexicano”, en *Quid Iuris*, Vol. XXV, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, Chihuahua, 2014, pp. 135-166.

Villarreal Martínez, María Teresa, “Participación Ciudadana y Políticas Públicas”, en *X Certamen de Ensayo Político*, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, México, 2009, pp. 31-48.

V.V.A.A., *Biblia Latinoamericana*, Editorial San Pablo, México, 2010, 2016 pp.

Walker, Ignacio, “Introducción”, en *La democracia en América Latina: entre la esperanza y la desesperanza*, Uqbar Editores, Santiago de Chile, 2009, pp. 17-26.

Wampler, Brian; McNulty, Stephanie y Touchton, Michael, *Participatory Budgeting in Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2021, 256 pp.

_____, *Participatory Budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2007, 328 pp.

Warren, Mark, “What should we expect form more democracy?”, en *Political Theory*, Vol. XXIV, Núm. 2, Sage Publications Inc., Londres, 1996, pp. 241-270.

Whitehead, Laurence, “Democracia y democratización”, en *Democratización: teoría y experiencia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2011, pp. 19-57.

Woldenberg, José; Salazar, Pedro y Becerra, Ricardo, “Introducción. La transición democrática en México, una interpretación”, en *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2015, pp. 11-74.

Young, Iris Marion, “Democracy and Justice”, en *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, pp. 16-51.

Zapata Cortés, Olga Lucía, “Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno”, en *Revista Diálogos de Derecho y Política*, Núm. 26,

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquía, Medellín, 2020, pp. 34-55.

Zovatto, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa”, en *Revista de Derecho Electoral*, Núm. 20, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2015, pp. 34-75.

Leyes y normas jurídicas de orden aplicativo nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la República de Argentina.

Constitución Política de la República de Colombia.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Constitución Política de la República de Ecuador.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Constitución Política de la República del Paraguay.

Constitución Política de la República del Perú.

Constitución Política de la República Dominicana.

Constitución Política de la República Federal de Brasil.

Ley Estatutaria No. 152 sobre la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de la República de Colombia.

Ley Estatutaria No. 1551 sobre la Modernización de la Organización y el Funcionamiento de los Municipios de la República de Colombia.

Ley Estatutaria No. 1757 de la Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática de la República de Colombia.

Ley No. 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de la República de Chile.

Ley No. 18.695 sobre Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de la República de Chile.

Ley No. 7794 – Código Municipal de la República de Costa Rica.

Ley Orgánica de la Participación Ciudadana de la República de Ecuador.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la República de Ecuador.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de la República del Ecuador.

Código Municipal de la República de Guatemala.

Ley General de Descentralización de la República de Guatemala.

Reglamento de la Ley General de Descentralización de la República de Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de la República de Guatemala.

Ley No. 37 de 2009 de la República de Panamá.

Ley No. 66 de 2015 de la República de Panamá.

Ley Orgánica Municipal No. 3.996/2010 de la República de Paraguay.

Ley No. 5.590 que modifica el Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal de la República de Paraguay.

Ley de Bases de la Descentralización de la República de Perú.

Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales de la República de Perú.

Ley Marco del Presupuesto Participativo de la República de Perú.

Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo de la República del Perú.

Ley No. 170-07 del Sistema Participativo Municipal de la República Dominicana.

Ley No. 19.272 sobre la Descentralización y Participación Ciudadana de la República de Uruguay.

Leyes y normas jurídicas de orden aplicativo subnacional

Acuerdo Municipal 028 de 2017 de la Alcaldía de Medellín.

Acuerdo Municipal 043 de 2007 de la Alcaldía de Medellín.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

Decreto 1073 de la Alcaldía de Medellín de 2009 por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 043 de 2007 en lo referente a la Planeación Local y el Presupuesto Participativo de Medellín.

Decreto 0697 de la Alcaldía de Medellín de 2017 por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín.

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Reglamento del Instituto Electoral de la Ciudad de México de Asambleas Ciudadanas.

Información gubernamental e institucional

Administración Pública de la Ciudad de México, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2022*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2021, 28 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2021*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2020, 85 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2020*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2019, 85 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2019*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2018, 140 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2018*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2017, 94 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2017*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2016, 185 pp.

Administración Pública del Distrito Federal, *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2016*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2015, 94 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2014, 234 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2014*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2013, 547 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2012, 217 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2011, 332 pp.

_____, *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2010, 175 pp.

Alcaldía de Medellín, *Antecedentes del presupuesto participativo 1990-2017*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2018. Infografía informativa de la Alcaldía de Medellín, consultada el 16 de agosto de 2022 y disponible para su consulta en:

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs//pccdesign/medellin/Shared%20Content/HTML/ImagenesTema/Presupuesto Participativo/Programas y Proyectos/Hitos PDLyPP.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs//pccdesign/medellin/Shared%20Content/HTML/ImagenesTema/Presupuesto%20Participativo/Programas%20y%20Proyectos/Hitos%20PDLyPP.pdf).

_____, *De Acuerdo: Aprobado en primer debate Proyecto de Acuerdo 055 de 2016*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2017. Video informativo gubernamental del 4 de abril de 2017 y consultado el 29 de agosto de 2022, disponible para su consulta en: <https://www.youtube.com/watch?v=Bgq8UOZYMQ>.

_____, *Desglose de proyectos ejecutados con recursos de PDL y PP indexado al Oficio de petición con radicado no. 202210358597*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022, 627 pp.

_____, *Haz seguimiento al presupuesto participativo*, Secretaría de Participación Ciudadana, Medellín, 2023. Sitio web de información gubernamental consultado el 07 de diciembre de 2023 y disponible en: <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/haz-seguimiento/>.

_____, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2021*, Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2022, 64 pp.

_____, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2020*, Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2021, 61 pp.

_____, *Informe evaluativo de Resultados Planeación Local y Presupuesto Participativo 2019*, Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2019, 37 pp.

_____, *Informe final de gestión del Plan de Desarrollo 2004-2007*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2007, 286 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202330942215*, Secretaría de Comunicaciones, Medellín, 2023, 3 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202310323159*, Subdirección de Planeación Social y Económica, Medellín, 2023, 2 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202310080635*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023, 6 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202310047189*, Subdirección de Información y Evaluación Estratégica, Medellín, 2023, 6 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202310045026*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023, 16 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202310337593*, Unidad de Gestión Participativa para el Desarrollo Local, Medellín, 2023, 6 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202310032773*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023, 8 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202210418957*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022, 3 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202210412072*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022, 4 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202210412063*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2023, 2 pp.

_____, *Oficio de petición con radicado no. 202210358597*, Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Medellín, 2022, 18 pp.

_____, *Plan de desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*, Concejo de Medellín, Medellín, 2004, 188 pp.

_____, *Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2016, 550 pp.

_____, *Prioriza el Presupuesto Participativo*, Gobierno de la Alcaldía de Medellín, Medellín, 2023. Sitio electrónico de información gubernamental, consultado el 13 de febrero de 2023 y disponible para su consulta en:

<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-participacion-ciudadana/planeacion-local-y-presupuesto-participativo/prioriza/>.

_____, *Proyecciones de Población Medellín 2005-2020*, Planeación Municipal de Medellín, Medellín, 2020. Información gubernamental disponible para su consulta en <https://bit.ly/4b0XAK0>.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Análisis de los resultados de la encuesta de opinión sobre la Democracia y los Instrumentos de Participación Ciudadana en la CDMX*, Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2017, 57 pp.

_____, *Diario de los Debates de la sesión del 27 de abril de 2010 de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, ALDF, México, 2010, 190 pp.

_____, *Versión estenográfica parlamentaria de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 26 de marzo de 2010*, ALDF, México, 2010, 84 pp.

_____, *Versión estenográfica parlamentaria de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 19 de febrero de 2010*, ALDF, México, 2010, 21 pp.

_____, *Versión estenográfica parlamentaria de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Participación Ciudadana de la V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 16 de diciembre de 2009*, ALDF, México, 2009, 21 pp.

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, *Panel Mecanismos de Participación Ciudadana en Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León: reflexiones y experiencias comparadas*, simposio organizado en el marco de la Semana de Participación Ciudadana el 08 de septiembre de 2022. Consultado el 16 de agosto de 2023 y disponible para su consulta en: <https://bit.ly/3qEq5Lh>

Concejo de Medellín, *Acta 205 de la Sesión Plenaria Extraordinaria del 23 de febrero de 2017*, Alcaldía de Medellín, Medellín, 2017, 44 pp.

Congreso de la Ciudad de México, *Plática informativa referente a la guía operativa para el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo en las 16 alcaldías de la CDMX*, Congreso T.V., México, 2023. Transmisión de sesión informativa gubernamental disponible para su consulta en: <https://bit.ly/3r8RaXw>.

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, *Índice de desarrollo social de la Ciudad de México*, EVALUA CDMX, México, 2021. Información institucional disponible para su consulta en: <https://bit.ly/44il5ve>.

Coordinación de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Ciudad de México, *Diario de los Debates de la Sesión del 12 de agosto de 2019 del Tercer Periodo Extraordinario del Primer Año de Ejercicio*, Congreso de la Ciudad de México, México, 2019, 229 pp.

Gobierno de la municipalidad de Porto Alegre, *Monitoreo de obras y servicios*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2005, versión electrónica actualmente vigente y consultada el 6 de marzo de 2022. Disponible para su consulta en: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/etapa_exp.asp.

_____, *Regiones y temas del proceso de presupuesto participativo*, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre, 2019, información gubernamental vigente consultada el 4 de marzo de 2022. Disponible para su consulta en: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=5.

H. Cámara de Diputados, “Asamblea Constituyente de la Ciudad de México – Versiones estenográficas de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno”, en *Micrositio de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de la H. Cámara de Diputados Federal*, información gubernamental consultada el día 23 de agosto de 2022. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/Comision4-D.html>.

_____, *Composición por Grupo Parlamentario y Origen – Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2016. Infografía disponible para su consulta en:

https://web.archive.org/web/20170622101834/http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_tipo_elec_const.php.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Acuerdo IECM/ACU-CG-003/2020 del 13 de enero de 2020*, IECM, México, 2020, 40 pp.

_____, *Acuerdo IECM/ACU-CG/015/2022 del 15 de enero de 2022*, IECM, México, 2022, 1,196 pp.

_____, *Asambleas Ciudadanas*, Sistema de Seguimiento a las Convocatorias y Actas de Asambleas Ciudadana, México, 2022. Página de información electoral y de participación ciudadana consultada el 22 de agosto de 2023 y disponible en: <https://aplicaciones.iecm.mx/sisecoac2021/>.

_____, *Calendario de programación para la realización de los foros informativos en la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*, IECM, México, 2022. Sitio de información electoral y de participación ciudadana disponible en: <https://www.iecm.mx/www/sites/enchulatucolonia2022/page8.html>.

_____, *Comparativo de Consultas Ciudadanas del Presupuesto Participativo*, IECM, México, 2021. Sitio electrónico de información gubernamental, consultado el 31 de octubre de 2022 y disponible en: <http://portal.iedf.org.mx/consultasciudadanas/entidad.php>.

_____, *Guía para elaboración de proyectos de presupuesto participativo en la Ciudad de México: una oportunidad para la organización ciudadana*, IECM, México, 2018, 99 pp.

_____, *Guía para la implementación del Sistema Electrónico por Internet en la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*, IECM, México, 2022, 22 pp.

_____, *Informe de actividades 2022 de la Presidencia del Consejo General*, IECM, México, 2023, 300 pp.

_____, *Informe de actividades 2020 que rinde el Consejero Presidente en cumplimiento del artículo 77, fracción XII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*, México, 2021, 298 pp.

_____, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2022 por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México en cumplimiento del artículo 133, párrafo segundo de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, IECM, México, 2023, 68 pp.

_____, *Informe que se presenta ante el Congreso de la Ciudad de México sobre el Ejercicio de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México en cumplimiento del artículo 133, párrafo segundo de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, IECM, México, 2022, 108 pp.

_____, *Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2017*, IECM, México, 2018, 144 pp.

_____, *Informe trimestral de actividades y avance en el cumplimiento de las metas del Programa de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía 2022 – periodo octubre a diciembre de 2022*, IECM, México, 2023, 24 pp.

_____, *Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1134/2022 del 30 de noviembre de 2022*, IECM, México, 2022, 15 pp.

_____, *Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1096/2022 del 14 de noviembre de 2022*, IECM, México, 2022, 12 pp.

_____, *Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1074/2022 del 11 de noviembre de 2022*, IECM, México, 2022, 12 pp.

_____, *Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1039/2022 del 31 de octubre de 2022*, IECM, México, 2022, 53 pp.

_____, *Oficio IECM/DEPCyC/862/2022 anexo al Oficio de la Unidad de Transparencia IECM/SE/UT/1074/2022 del 11 de noviembre de*

2022, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2022, 2 pp.

_____, *Perspectiva Ciudadana: informe de personas observadoras y visitantes extranjeros de la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021*, IECM, México, 2020, 148 pp.

_____, *Perspectiva Ciudadana: Informes de personas observadoras y visitantes extranjeras de la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*, IECM, México, 2023, 131 pp.

_____, *Primer informe trimestral de actividades del programa institucional de participación ciudadana 2020*, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2020, 61 pp.

_____, *Registro de Organizaciones Ciudadanas*, IECM, México, 2022. Base de datos actualizada al mes de noviembre de 2022, disponible para su consulta en: <https://www.iecm.mx/www/k/plataformadigital/docs/oc/Registro-de-Organizaciones-Ciudadanas.xlsx>

_____, *Segundo informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México 2022*, IECM, México, 2023, 211 pp.

Instituto Electoral del Distrito Federal, *Informe del Comité Especializado sobre el registro y evaluación de proyectos para la consulta del presupuesto participativo*, IEDF, México, 2016, 33 pp.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Indicadores de los Censos de Población y Vivienda – periodo 1900-2020*, INEGI, México, 2020. Consultado el 04 de noviembre de 2022 y disponible para su consulta en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/masiva/indicadores/programas/ccpv/2020/cpv_09_xlsx.zip

Medellín Cómo Vamos, *Encuesta de percepción ciudadana de Medellín 2022*, Medellín Cómo Vamos, Medellín, 2023, p. 64

Medellín Cómo Vamos, *Índice de Progreso Social – Comunas y Corregimientos de Medellín 2016-2019*, Programa Medellín Cómo Vamos, Medellín, 2021, p. 15.

_____, *Índice de Progreso Social – Comunas y Corregimientos de Medellín 2013-2017*, Programa Medellín Cómo Vamos, Medellín, 2019, p. 16.

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, *Presupuesto Participativo. Metodología y logros*, Concejo de Medellín, Medellín, 2022, 67 pp.

Poder Ejecutivo de la Administración Pública de la Ciudad de México, *Guía Operativa para el Ejercicio de los recursos del presupuesto participativo 2021 de las alcaldías de la Ciudad de México, en los proyectos ganadores de los años 2020 y 2021*, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, México, 2021, 10 pp.

Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2022 del apartado II.6 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2022, 132 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2021 del apartado II.6 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2021, 210 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2020 del apartado II.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2020, 87 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2019 del apartado II.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2019, 187 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2018 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2020, 311 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2017 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2017, 310 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2016 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2016, 384 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2015 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2015, 245 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2014 del apartado III.10 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2014, 77 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2013 del apartado IV.22 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2013, 103 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2012 del apartado IV.23 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2012, 143 pp.

_____, *Informe de avance trimestral de enero-diciembre de 2011 del apartado IV.20 del presupuesto participativo para las alcaldías (PPA)*, SAF-CDMX, México, 2011, 79 pp.

Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos transitorios vigésimo primero y vigésimo segundo a la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, así como los artículos transitorios décimo octavo y décimo noveno al decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2021*, Gobierno de la Ciudad de México, México, 2021, 9 pp.

Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, *Oficio de la Unidad de Transparencia SAF/SE/DGGEA/3021/2023 del 20 de septiembre de 2023*, SAF-CDMX, México, 2023, 2 pp.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México, *Oficio de transparencia TECDMX/CTYDP/UT/SIP/155/2023 del 24 de agosto de 2023*, TECDMX, México, 2023, 4 pp.

_____, *Sentencia TECDMX-JLDC-1383/2019 y acumulados del 23 de enero de 2020*, TECDMX, México, 2020, 64 pp.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Sentencia SCM-JDC-22/2020; SCM-JDC-23/2020; SCM-JDC-24/2020 Y SCM-JDC-25/2020 Acumulados del 05 de marzo de 2020*, TEPJF, México, 2020, 94 pp.

Veeduría Ciudadana de Medellín, *Observaciones al proyecto de acuerdo 055 de 2016*, Veeduría Ciudadana de Medellín, Medellín, 2017. Carta del Presidente de la Veeduría Ciudadana de Medellín al Plan de Desarrollo de la localidad, consultada el 30 de agosto de 2022 y disponible para su consulta en: <https://veeduriamedellin.org.co/wp-content/uploads/2021/04/20170328-VPDM-Carta-SPlaneacion-ProyAcuerdo55-Concejo.pdf>.

Notas periodísticas e informativas

Álvarez Correa, Kelly Melissa, “Proyecto aprobado en el Consejo aún genera dudas en la ciudadanía”, en *Periódico El Mundo*, nota del 30 de abril de 2017 y consultada el 31 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.elmundo.com/noticia/Proyecto-aprobado-en-el-Concejo-aun-genera-dudas-en-la-ciudadania/351348>.

Bolaños Sánchez, Ángel, “Aprueban en comisiones dictamen para posponer dos procesos ciudadanos”, en *La Jornada*, nota del 28 de marzo de 2019 y consultada el 24 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.jornada.com.mx/2019/03/28/capital/032n1cap>.

Caracol Radio Medellín, “Denuncian irregularidades en la contratación del presupuesto participativo”, en *Caracol Radio*, nota periodística del 22 de febrero de 2021 y consultada el 28 de noviembre de 2023. Sitio de información disponible para su consulta en: https://caracol.com.co/emisora/2021/02/22/medellin/1614029427_436132.html

_____, “Por denuncia de irregularidades, posponen elección del PP en Medellín”, en *Caracol Radio*, nota del 13 de septiembre de 2021 y consultada el 09 de febrero de 2023. Nota periodística disponible para su consulta en: https://caracol.com.co/emisora/2021/09/14/medellin/1631590868_120086.html.

Concejo de Medellín, “Boletín 89: Debate de control político al programa de presupuesto participativo”, en *Boletines de información del Concejo de Medellín*, nota informativa gubernamental del 29 de junio de 2021 y consultada el 27 de noviembre de 2023. Disponible para su consulta en: <https://bit.ly/47xeAFJ>.

_____, “Boletín 196: La planeación local y el presupuesto participativo aún presentan retos en su ejecución”, en *Boletines de información del Concejo de Medellín*, nota informativa gubernamental sin fecha específica del año 2018 y consultada el 27 de noviembre de 2023. Disponible para su consulta en: <https://www.concejodemedellin.gov.co/es/node/1501>.

Cruz, Eunice, “Congreso CDMX pide transparencia a alcaldías sobre presupuesto participativo”, en *Diario La Crónica*, nota periodística del 03 de febrero de 2023 y consultada el 22 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.cronica.com.mx/metropoli/congreso-cdmx-pide-16-alcaldias-evaluar-proyectos-presupuesto-participativo.html>

Dorado, F, “Se abrió Proceso Constituyente en Colombia”, en *Seminario Virtual de Caja de Herramientas*, Núm. 393, Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá, 2014. Nota informativa consultada el 02 de agosto de 2021 y disponible para su consulta en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0393/articulo07.html>.

F. Rodríguez, Antonio y Hernández Quirós, Lorena, “Definición de conocimiento abierto”, en *Open Definition: Defining Open in Open Data, Open Content and Open Knowledge*, Open Knowledge, Foundation, Londres, 2023. Sitio web de información de Organización No

Gubernamental consultado el 28 de diciembre de 2023 y disponible para su consulta en: <https://opendefinition.org/od/2.1/es/>.

Hernández García, Sandra, “Recortes en el IECM dejarán sin empleo al menos a 150 personas”, en *Diario La Jornada*, nota periodística del 12 de enero de 2022 y consultada el 19 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/12/capital/recortes-en-el-iecm-dejaran-sin-empleo-al-menos-a-150-personas/>.

Instituto Electoral de la Ciudad de México, “Premian a IECM por Innovación Pública en seguridad de la información de su Sistema Electrónico por Internet”, en *Noticias IECM*, noticia de organismo público electoral del 21 de mayo de 2023 y consultada el 30 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.iecm.mx/noticias/premian-a-iecm-por-innovacion-publica-en-seguridad-de-la-informacion-de-su-sistema-electronico-por-internet/>.

_____, “Trazan ruta para renovar Ley de Participación Ciudadana”, en *Noticias IECM*, nota del 16 de noviembre de 2018 y consultada el 24 de agosto de 2022. Nota informativa disponible para su consulta en: <https://www.iecm.mx/trazan-ruta-para-renovar-ley-de-participacion-ciudadana/>.

Jusidman, Clara, “Y a pesar de todo...se mueve”, en *Revista Voz y Voto*, Núm. 346, Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V., México, 2021, pp. 4-7.

Martínez, David, “Buscan blindar proyectos de presupuesto participativo”, en *Reporte Índigo*, nota periodística del 27 de enero de 2020 y consultada el 24 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/buscan-blindar-proyectos-en-presupuesto-participativo-cdmx-injerencias-politicas/>

_____, “Presupuesto Participativo de CDMX, ejercicio en riesgo”, en *Reporte Índigo*, nota periodística del 21 de abril de 2022 y consultada el 31 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/presupuesto-participativo-de-cdmx-ejercicio-en-riesgo/>

Miller, Ruth, *Presupuesto Participativo*, The Engine Room Library, Londres, 2017. Sitio electrónico de información de Organismos de la Sociedad Civil, consultado el 08 de marzo de 2022 y disponible en: <https://library.theengineroom.org/es/participatory-budgeting/>.

Muñiz Trejo, Eduardo, “Sin demócratas no hay democracia: lecciones del Presupuesto Participativo de la CDMX”, en *Revista Nexos*, investigación del 31 de agosto de 2022 y consultada el 27 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible para su consulta en: <https://bit.ly/45pieAz>.

Olson, Georgina, “Sheinbaum: 'Hay muy poca difusión del IECM' de consulta de Presupuesto Participativo”, en *Diario Excelsior*, nota periodística del 08 de mayo de 2023 y consultada el 20 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/sheinbaum-hay-muy-poca-difusion-del-iecm-de-consulta-de-presupuesto-participativo/1585846>.

Pérez Márquez, Carlos Eduardo, “¿Qué desincentiva la participación en el Presupuesto Participativo de la CDMX?”, en *Revista Nexos*, investigación del 28 de septiembre de 2022 y consultada el 16 de agosto de 2023. Sitio electrónico de información disponible para su consulta en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/09/que-desincentiva-la-participacion-en-el-presupuesto-participativo-de-la-cdmx/>.

Personería Distrital de Medellín, “Personería de Medellín pide a la administración garantías para la participación de la comunidad en los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo”, en *Personería Distrital de Medellín – Boletines y Comunicados*, nota informativa gubernamental del 07 de julio de 2020 y consultada el 23 de noviembre de 2023. Disponible para su consulta en: <https://www.personeriamedellin.gov.co/personeria-de-medellin-pide-a-la-administracion-garantias-para-la-participacion-de-la-comunidad-en-los-proceso-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo/>

Redacción Colombia, “Las dudas sobre los presupuestos participativos en Medellín”, en *El Espectador*, nota periodística del 11 de agosto de 2023 y consultada el 28 de noviembre de 2023. Sitio de información disponible para su consulta en: https://www.elespectador.com/colombia/medellin/las-dudas-sobre-los-presupuestos-participativos-en-medellin/#google_vignette.

Redacción El Colombiano, “Extraño boom de ONG ligadas con equipo del alcalde”, en *El Colombiano*, nota del 08 de noviembre de 2021 y consultada el 16 de marzo de 2023. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/extrano-boom-de-ong-ligadas-con-equipo-del-alcalde-DE15993707>.

Redacción Vivir en el Poblado, “Continúan suspendidas actividades del PP”, en *Periódico Vivir en el Poblado*, nota del 29 de mayo de 2014 y consultada el 16 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://vivirenelpoblado.com/continuan-suspendidas-actividades-del-pp/>.

Sánchez A., Oscar Andrés, “Pese a demanda, el Presupuesto Participativo sigue su curso en Medellín”, en *Diario El Tiempo*, nota del 12 de agosto de 2014 y consultada el 16 de agosto de 2022. Nota periodística disponible para su consulta en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14372035>.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00187

Matrícula: 2183800368

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMPARADO: LOS CASOS DE MEDELLÍN, COLOMBIA Y LA CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO"

En la Ciudad de México, se presentaron a las 12:00 horas del día 14 del mes de febrero del año 2025 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DR. MIGUEL RODRIGO GONZALEZ IBARRA
DR. DAVID MORALES GONZALEZ

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)

DE: RENE LOPEZ DE LA TORRE

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

A P R O B A R

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



RENE LOPEZ DE LA TORRE
ALUMNO

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. SONIA PEREZ TOLEDO

PRESIDENTE

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

VOCAL

DR. MIGUEL RODRIGO GONZALEZ IBARRA

SECRETARIO

DR. DAVID MORALES GONZALEZ