

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc

Documento de trabajo núm. 243



Marzo 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Rafael Eduardo Villarreal Ordóñez
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Agustín Munguía Romero
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

El presupuesto participativo en la CDMX: un avance con pendientes. El caso de la delegación Cuauhtémoc

Luis Angel Bellota*

En diciembre de 2014, el entonces titular de la delegación Cuauhtémoc y el jefe de gobierno del Distrito Federal dieron el banderazo de salida a 30 camiones que serían destinados a labores de limpieza y recolección de desperdicios de la demarcación, que día a día acumula 2000 toneladas de basura. Además de los mencionados vehículos, también se hizo entrega de otro camión especial para desazolver el agua de los encharcamientos en el Centro Histórico, así como ocho autobuses con brazo hidráulico para la poda de árboles y la reparación de luminarias. El evento, además de su carácter protocolario, significó la materialización de los votos vecinales que, a nivel delegacional, decidieron en qué y para qué iban a ser utilizadas las partidas fiscales que les correspondían a través del presupuesto participativo (PP).

Desde la primavera de 1993, cuando los capitalinos realizaron su primer ejercicio de democracia participativa por medio de un plebiscito, las convocatorias vecinales a las urnas han ido *in crescendo*.¹ Una de las más recientes e importantes –por su resonancia en la opinión pública local– fue la votación que, coincidentemente, protagonizaron los habitantes de la delegación Cuauhtémoc con relación al “Corredor Cultural Chapultepec”, un frustrado proyecto de gentrificación sobre la avenida del mismo nombre. Sin embargo, estas jornadas plebiscitarias de participación ciudadana tardaron un tiempo en institucionalizarse y, por tanto, contar con un respaldo legal. Para llegar al punto en el que actualmente se encuentran estipuladas dichas prácticas, tuvo que recorrerse un largo trecho de movilización, deliberación y organización popular.

*Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente del área de Estudios Regionales.

¹ “El plebiscito de la primavera de 1993 fue un instrumento de presión para obligar a las autoridades del gobierno capitalino a abrir mayores espacios para la participación política en el DF; se constituyó en una experiencia de vital importancia que enseñó las posibilidades que los ciudadanos tenían para organizarse en temas de tipo político. A las 0:30 horas del 22 de marzo, la Fundación Rosenblueth dio a conocer el resultado de la jornada, en el que participaron 318 mil 847 ciudadanos. El 84.8 % se pronunció a favor de la elección de gobernantes, 84.3% demandó la existencia del Congreso Local y el 66.5% optó por la creación del estado 32”. Néstor Vargas Solano, “Participación ciudadana en el DF (II)”, en ElZócaloDF.com.mx, 26 de septiembre de 2012, <http://www.elzocalodf.com.mx/portafolio-electoral/participacion-ciudadana-df-ii>.

Tomando como rango temporal los últimos 32 años, la efervescencia ciudadana en la capital adquiere notoriedad a partir de la segunda mitad de la década de 1980; primero por la solidaridad masiva que manifestó la sociedad civil frente a la inoperancia oficial después del sismo que devastó la capital en septiembre de 1985 y luego por los espinosos comicios de 1988. En esos años aparecieron movimientos sociales y agrupaciones cívicas que cuestionaron los medios institucionales existentes para canalizar la participación vecinal; estos nuevos actores disputaron la hegemonía territorial a las organizaciones oficialistas,² cuya fortaleza corporativa comenzaba a mostrar sus primeras fisuras. Ante las tensiones que marcaron la segunda mitad del sexenio delamadrista y el crecimiento electoral de la oposición, en 1988 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sesenta años después de la desaparición del régimen municipal en la capital, la creación de la ARDF fue la primera de muchas medidas que dieron los primeros pasos hacia la democratización de la ciudad. Era un cambio importante pero aún insuficiente.

La década siguiente se caracterizó por un acelerado reformismo electoral que enmarcó numerosas alternancias en el mapa político nacional. La capital no se mantuvo ajena a ello. En febrero de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el DF se convirtió en una entidad federativa. A mediados de ese año se expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y en noviembre la ARDF se constituyó en un órgano de gobierno local. Las modificaciones legales arriba descritas permitieron que en julio de 1997 se realizaran las primeras elecciones para Jefe de Gobierno. Al año siguiente, el círculo epocal de reformas se cerró con la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana que sustituyó a los Consejos Ciudadanos por los Comités Vecinales.³ Por último, en los comicios del año 2000 los habitantes de cada Delegación pudieron elegir al jefe político de su demarcación.⁴

² Mario Espinosa, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, en *Andamios*, núm. 1, otoño-invierno 2004, p. 19; Pedro Moctezuma Barragán, *Despertares. Comunidad y organización urbano-popular en México, 1970-1994*, México, UIA, 1999, pp. 392-995.

³ El 17 de mayo de 2004 la citada ley se modificó y los Comités Vecinales fueron sustituidos por los actuales Comités Ciudadanos, los cuales son electos por “el voto universal, libre y secreto de la ciudadanía, a través de Asambleas Ciudadanas Electivas, organizadas en cada una de las unidades territoriales en que se divide el Distrito Federal. Asimismo, en todos estos ámbitos territoriales habrá una instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, denominada Consejo Ciudadano Delegacional. [Seis años después,] en mayo de 2010, se introdujeron las Organizaciones Ciudadanas como un instrumento más de participación ciudadana. Asimismo, se creó la figura de Consejo del Pueblo, que es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la

Bajo este contexto histórico, en años recientes han tenido lugar diversas expresiones que reflejan una creciente cultura participativa.⁵ La preocupación vecinal por temas de interés local empujó la construcción de marcos institucionales que facilitan la interacción e interlocución entre el gobierno y los ciudadanos de la capital,⁶ pero también la rectificación de su voluntad en las urnas. Aunque el corporativismo y el clientelismo sigan teniendo vigencia consuetudinaria en la vida política mexicana, también es correcto que la deliberación entre vecinos, el reclamo organizado por mejores servicios, la defensa de espacios públicos, la movilización en contra de irregularidades y abusos administrativos y la opinión de los habitantes sobre el destino del presupuesto correspondiente a su colonia, son ya una realidad.

En los siguientes párrafos me abocaré al tema de los presupuestos participativos, poniendo como ejemplo a la delegación Cuauhtémoc.

Durante el primer gobierno capitalino que emanó de la voluntad popular comenzó a discutirse la posibilidad de introducir este mecanismo de participación política. Sin embargo, tal práctica no se posibilitó sino hasta la elección de los jefes delegacionales. Las delegaciones pioneras fueron Tlalpan, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc. Con el tiempo se unirían el resto de las demarcaciones. La idea a partir de la cual se propuso y sometió a consenso el uso del dinero para obra pública que le toca a cada sector delegacional se basa en dos premisas: 1) involucrar a los habitantes de la delegación en los asuntos de interés común y dinamizar la vida democrática –que sólo se adscribía al ejercicio ritual del voto cada tres años– y 2) utilizar una herramienta inclusiva que contribuya al desarrollo urbano a través de la interlocución y la corresponsabilidad entre los ciudadanos y sus representantes.

Si bien desde 2001 se introdujo el PP para fomentar el interés de los habitantes en las obras y acciones de impacto público, una década después la Ley de Participación Ciudadana, en sus artículos 83 y 84, estipuló y consideró este mecanismo.⁷ Es decir, en los hechos se promovía y posibilitaba que los ciudadanos decidieran si, por ejemplo, querían más luminarias en su colonia, remodelar el parque, reparar las banquetas o comprar más patrullas para el

figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Es el equivalente al Comité Ciudadano”. *Idem*.

⁴ José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2013, p. 114.

⁵ Menciono algunas que ya están contempladas por la Ley de Participación Ciudadana: 1) plebiscito; 2) iniciativa popular; 3) consulta ciudadana; 4) colaboración ciudadana; 5) Red de Contralorías Ciudadanas; 6) Audiencia pública.

⁶ Espinosa, *op. cit.*, p. 31.

⁷ *Planeación y presupuesto participativo*, México, IEDF, 2011 (Temas de participación ciudadana en el DF, 1), p. 8.

mantenimiento de la seguridad. El reconocimiento legal fue *a posteriori*, varios años después. De acuerdo con el último decreto emitido por la ALDF, el presupuesto de egresos de 2016 contempla, en su artículo 23, que “el presupuesto participativo se sujetará a lo previsto en la Ley de Presupuesto y en la Ley de Participación Ciudadana”.⁸

La parte del gasto público cuyo uso definen los ciudadanos representa el 3% del presupuesto anual de las delegaciones, el cual se distribuye de manera igualitaria entre las colonias y pueblos que las conforman.⁹ Según el artículo 488 del Código Financiero de la Ciudad de México, las delegaciones ejercen con total autonomía la gestión de sus recursos; hasta 2011, esta independencia dineraria no hacía referencia explícita al tema de la participación ciudadana. Lo que sí contemplaba el citado artículo, que en cierta forma sirvió de base para que posteriormente se implementara el PP, son los siguientes puntos: 1) la obligación de las autoridades delegacionales de dar a conocer los montos y el destino del dinero público (rendición de cuentas); 2) una perspectiva de género en los programas y en la distribución de los recursos; y 3) la posibilidad para que los ciudadanos definan y opinen sobre el Programa Operativo Anual, mismo que sirve como anteproyecto del presupuesto anual delegacional.¹⁰

La decisión colectiva sobre ese 3% se respalda, según la Ley de Participación Ciudadana, con dos figuras legales: 1) la Consulta Ciudadana y 2) los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. La primera expresa la voluntad de los vecinos y la segunda representa a cada colonia. Por conducto de sus representantes vecinales, las colonias inscriben sus propuestas ante las autoridades delegacionales y éstas dictaminan si son viables o no. Si sí lo son, entonces se votan en la Consulta Ciudadana en noviembre de cada año. Es importante aclarar que los recursos plebiscitados se reparten de forma equitativa.

A diferencia de la Miguel Hidalgo y Tlalpan, la Cuauhtémoc tomó como inspiración los modelos de PP latinoamericanos: el de Porto Alegre –que fue pionero en la materia y quizá el más estudiado–, el de Buenos Aires, el de los Órganos Locales del Poder Popular cubano y el de las Audiencias Públicas de Asunción. En el ejercicio plebiscitario para decidir el presupuesto de una localidad encontramos dos diseños metodológicos: 1) el deliberativo, que es el más emblemático

⁸ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de diciembre de 2015, <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5639.pdf>.

⁹ *Convocatoria a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo 2015*, 14 de agosto de 2014, <http://www.cuauhtemoc.df.gob.mx/archivos/consulta.pdf>.

¹⁰ Carlos Luis Delgado Castillo, *Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal*, tesis de maestría, México, UIA, 2006, p. 122.

y privilegia la inclusión de los ciudadanos y las organizaciones sociales de cada localidad; y 2) el consultivo, cuyo funcionamiento es menos flexible y se transforma en un conjunto de reglas y límites impuestos por la propia institucionalidad.¹¹ El ejemplo de Porto Alegre, y por ende – teóricamente también– el de la Cuauhtémoc, siguieron la primera modalidad.

Para someter a votación la partida presupuestal que le tocaba a cada colonia, el primer ejercicio de consulta ciudadana presentó un cuestionario que preguntaba a los vecinos cuáles eran las necesidades de infraestructura, servicios, equipamiento y seguridad de los barrios;¹² aunque cada administración tiene agendas diferentes, en esencia se sigue operando más o menos igual. No obstante, el de la citada delegación capitalina, hasta 2006, si bien tenía la inspiración portoalegrense, aún no lograba compatibilizar las buenas intenciones institucionales con la robusta existencia de un activismo e interés de las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.¹³

Todos los ejercicios de PP apelarán a conceptos tales como transparencia, fortalecimiento de la democracia, mayor participación, control ciudadano, construcción de una nueva relación entre gobierno y sociedad civil y horizontalidad entre representados y representantes. Ciertamente, la idea original de invitar y corresponsabilizar a los ciudadanos en la asignación, reparto y destino del presupuesto para su respectiva colonia, significa la articulación de todas esas ideas. Las experiencias latinoamericanas –exceptuando la cubana, que es un caso aparte– demuestran que el PP es un instrumento de democracia directa “que se presenta como medio efectivo para complementar y legitimar las instituciones” de las democracias representativas.¹⁴

Estudios en la materia comprueban que en municipios y distritos de menor tamaño o con menores tareas de planificación se facilita más la acción colectiva y la participación ciudadana.¹⁵ El derecho de cada vecino o habitante de una demarcación a ser consultado, máxime si se trata del uso que van a tener a los recursos públicos en su zona, refuerza la legitimidad de los gobiernos que promueven dicha facultad; desde el lado de la ciudadanía, el de aquellos que participaron en la toma de decisiones, este derecho es un factor clave –o mejor dicho, la “materia prima adecuada”– “que ha de garantizar el buen funcionamiento de nuestra sociedad”: el capital

¹¹ Egon Montecinos, “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, en *Revista del CLAD*, núm. 44, junio 2009, p. 7.

¹² Delgado, *op. cit.*, p. 156.

¹³ *Ibid.*, p. 130.

¹⁴ Montecinos, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

social. Esto es: aquello que garantiza el buen funcionamiento de una comunidad a partir de un conjunto de valores y prácticas (densidad asociativa, niveles de confianza interna, solidaridad, etc.) que ayudan a explicar su rendimiento institucional, económico y social.¹⁶

Ahora bien, así como es importante saber que el PP en la Ciudad de México es una herramienta que está respaldada por la ley, también es importante revisar las cifras que nos hablen de su desempeño. Este mecanismo facultativo para proponer y disponer de un porcentaje del dinero asignado a las delegaciones, además de medirse por su nivel de inclusión y reforzamiento de la participación ciudadana, también debería cualificarse en términos de eficacia dentro de la administración pública.¹⁷ Vayamos a lo que dicen los datos disponibles. En la Cuauhtémoc, el 3% de las finanzas que se somete a votación ascendió a 78'666,489 pesos en 2016.¹⁸ A cada una de las 64 colonias que componen la demarcación le correspondió 1'157,573 pesos.

En el último informe de la Cuenta Pública, correspondiente a 2015, la mencionada delegación política no clarificó las cifras de los proyectos que resultaron electos por los habitantes de las colonias.¹⁹ Así lo deja ver la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México. Que no hayamos leído reportes o escuchado quejas de las Comisiones de Vigilancia de los Comités Ciudadanos no significa que las metas se cumplieran de acuerdo con lo que cada Comité y Consejo de los Pueblos propuso en las convocatorias de las consultas públicas –por medio de preguntas directas y foros vecinales– para definir en qué sería priorizado el dinero del PP. Dada la falta de información, no es posible calcular el número preciso de obras inconclusas en la delegación Cuauhtémoc. Como no se dice prácticamente nada del tema, ni el porcentaje de los avances ni la conclusión del proyecto aprobado, quien esté interesado en saber ese dato tendría que ir físicamente a la colonia y preguntarle a los vecinos o bien acudir con los comités. La

¹⁶ Apoyados en el trabajo del politólogo norteamericano Robert Putnam, Quim Brugué y Salvador Martí i Puig se cuestionan sobre la gran interrogante para fomentar el capital social. Ambos creen que “no hay respuestas claras al respecto, aunque la propia participación ciudadana parece ser un factor clave en el desarrollo de este capital. [Dicha participación] no sólo sirve para facilitar la prestación de determinados servicios o para legitimar determinadas decisiones, sino también para promocionar determinadas conductas y actitudes ciudadanas”. Quim Brugué y Salvador Martí i Puig, “Participación y democracia en el ámbito local”, en Carlos Alberto Briceño Becerra (coord.), *Presupuesto participativo, herramienta para la democracia*, Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011, p. 25.

¹⁷ Felipe Llamas Sánchez, “Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales”, en *Intervención Psicosocial*, vol. 13/núm. 3, septiembre-diciembre 2004, pp. 335-336.

¹⁸ *Gaceta Oficial del...*, op. cit.

¹⁹ https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/banco_info_2015_4/III_10_Presupuesto_Participativo.pdf.

opacidad hace que más de un interesado en el destino de los recursos públicos aguarde sospechas nada bien pensantes.

En un análisis sobre el PP en la capital del país, María Montoya Aguirre, estudiante del CIDE, compara éstas y otras inconsistencias entre el resto de las demarcaciones que las registran. Las omisiones numéricas se repiten a lo largo del citado informe de la Secretaría de Finanzas. Según estimaciones de Montoya, el 38% de los proyectos planeados el año antepasado quedaron incompletos.²⁰ De ahí la importancia de acelerar mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas que eviten la conversión de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en meras figuras decorativas. Académicos de diferentes ámbitos universitarios –desde la FLACSO hasta la UNAM–, así como organizaciones de la sociedad civil y el mundo empresarial, estaban por integrar un observatorio para monitorear el cumplimiento real de los recursos monetarios.²¹ Mientras estos sectores se organizan políticamente para asegurar estándares mínimos de transparencia, en los hechos, de dos años a la fecha –cuando se anunció la mencionada iniciativa ciudadana–, el estado del PP parece seguir igual.

El segundo elemento de importancia que aparece como ineludible cuando se habla de PP es la corresponsabilidad social. Si el deber del gobierno es darle un fin adecuado a los recursos plebiscitados, obedeciendo el mandato de la ciudadanía, la responsabilidad de ésta es involucrarse a fondo en el tema. El funcionamiento más adecuado de este modelo, su tipo ideal, no se observa, por lo general, en ciudades demasiado grandes; si pensamos que Porto Alegre se volvió un referente clásico deberíamos reflexionar que quizá se deba a su extensión poblacional y no sólo a la voluntad política del alcalde que comenzó a implementar este paradigma de gestión pública a partir de 1988. Si nos ajustamos a las cifras de participación vecinal cada vez que se presentan, discuten y votan proyectos para incluirlos en el PP, esta discusión se vuelve una obviedad si buscamos aterrizarla en la Ciudad de México. La intervención de la ciudadanía tiende a ser baja, con apenas 2.1% del total del padrón registrado.²² Resulta sorprendente que un proyecto de obra pública, cuyo precio supera el millón de pesos, sea definido en las urnas por tan sólo ocho votos,²³ en un universo donde, en promedio, la densidad habitacional por kilómetro cuadrado es de 5,967 personas. Frente al desinterés, desconocimiento y desinformación acerca

²⁰ María Montoya Aguirre, “Presupuesto ni participativo ni transparente”, en *La brújula. El blog de la metrópoli*, 14 de marzo de 2017, <http://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>.

²¹ *Excélsior*, 6 de septiembre de 2015, p. 1, comunidad.

²² *Idem*.

²³ Montoya, *op. cit.*

del PP, el Instituto Electoral del Distrito Federal tiene por delante el reto de alentar una mayor participación política de los habitantes. Ellos son los principales beneficiados.

Nadie podrá objetar que la implementación y celebración anual del PP es resultado de una historia previa que suma el esfuerzo de las luchas ciudadanas, el activismo de los movimientos urbano-populares y las reformas políticas en la capital del país. Que los habitantes de una colonia decidan en qué utilizar la parte del presupuesto que les pertenece habla ya de una evolución, si consideramos el estado de las cosas hace treinta años. Este logro corre el riesgo de perder su sentido si no existe un compromiso permanente de la ciudadanía; por otro lado, el buen servicio de las obras públicas sufragadas por los colonos debe servir para incentivar la participación y vincularla con la calidad de vida. El abstencionismo, las fallas en materia de transparencia, los conatos de clientelismo vía la elección de los Comités Ciudadanos y la falta de eficiencia administrativa para cumplir con el dictado vecinal, amenazan a este mecanismo que intenta subsanar un poco los estándares de nuestra democracia a nivel local.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



www.diputados.gob.mx/cesop

 **cesop01**
 **@cesopmx**