

El papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo. El caso del Distrito Federal

Fecha de recepción: 2-06-2013

Fecha de aceptación: 29-11-2013

Manuel Lara Caballero¹

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar el diseño de las reglas de operación del presupuesto participativo establecidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* para determinar si algunos elementos del programa necesitan ciertas modificaciones que logren una mayor participación de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo; el supuesto principal es que la política institucional actual no ha logrado una amplia inclusión social para que los participantes perciban que pueden influir en las decisiones de su localidad. El análisis indica que el gobierno del Distrito Federal debe realizar modificaciones para i) conseguir una amplia participación de la Sociedad Civil; ii) no sólo incrementar los recursos sino mejorar su distribución y operación, y iii) contar con mecanismos de monitoreo y evaluación.

Palabras clave: presupuesto participativo; participación ciudadana; gestión pública

¹ Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma. Correo electrónico: m.lara@correo.ler.uam.mx

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the design of the operation rules of the participatory budget established in the *Citizen Participation Law of the Federal District*, in order to determine whether some elements of the program need some modifications to achieve a greater participation of the civil society in the management of the participatory budget; the main assumption is that current institutional policy has not achieved a widespread social inclusion for participants to perceive that they can influence in the decisions of their locality. The analysis indicates that the *Federal District government* should make changes to: i) ensure a broader participation of the civil society; ii) increase the percent of budget subject to the decision of the public, and iii) introduce mechanisms for monitoring and evaluation.

Keywords: participatory budgeting, citizen participation, public management

Introducción

El presupuesto participativo son los recursos del tres por ciento del presupuesto total anual de cada delegación en el Distrito Federal (DF) para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación en las unidades territoriales² correspondientes en alguno de los siguientes rubros: obras y servicios; equipamiento; infraestructura urbana y prevención del delito. Es una herramienta de participación ciudadana que pertenece a un interesante proceso de cambios institucionales, políticos y sociales que buscan garantizar la inclusión de la Sociedad Civil en la toma de decisiones públicas y supone un nuevo entendimiento del gobierno y la forma en que se relaciona con la sociedad (Ganuza *et al.*, 2003).

El desarrollo de este tipo de instrumentos de participación ciudadana es primordial para que el Estado asegure el ejercicio de las libertades políticas y civiles necesarias para el correcto funcionamiento de una democracia participativa.³ En este sentido, una ciudadanía capaz de actuar en colaboración con el gobierno fomenta un mayor compromiso y objetividad para definir la atención prioritaria de sus necesidades, el diseño de políticas públicas, así como su monitoreo y evaluación. Los principales beneficios de este tipo de arreglos en materia de gestión pública son (Auxiliadora, 2011; Blanco *et al.*, 2002; Genro *et al.*, 1998; Pineda, 2004; Gold *et al.*, 2006):

- Es una práctica que fomenta la construcción de ciudadanía porque permite que la población experimente una formación y desarrolle la experiencia de una cultura democrática.
- Eficiencia en la provisión, gestión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos.
- Genera externalidades económicas, sociales y ambientales positivas al realizar proyectos de desarrollo comunitario.
- Equidad en el acceso a los servicios públicos.
- Fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria.
- Muestra el compromiso de la administración pública con la transparencia de la gestión del gasto público.
- Es posible que la población tenga mayor control sobre algunas cuentas de gobierno.
- Aumenta la capacidad política y administrativa debido al incremento en el nivel de exigencia por parte de la población.

² Las unidades territoriales son los espacios geográficos que se aproximan a los límites de las colonias, barrios pueblos y unidades habitacionales.

³ La democracia participativa supone la inclusión de los ciudadanos en las tareas del gobierno.

- Fomenta la reorientación de las prioridades de inversión que satisfagan mejor las necesidades de la ciudadanía.
- Contribuye a la coordinación entre los gestores y la Sociedad Civil en el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La participación es un componente esencial de la democracia porque permite que los individuos se conviertan en ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. El presupuesto participativo es un interesante espacio de innovación política que busca que la gente se involucre de manera directa en la definición del interés público, los problemas que les afectan y en los mecanismos de decisión, por lo que la participación se convierte en una relación política dinámica entre el Estado y la sociedad, donde la legitimación del primero requiere de la participación del segundo porque se comparte el poder de decisión político más allá de los mecanismos formales como el voto o las consultas (García, 2011; Gold et al., 2006).

En términos generales, el presupuesto participativo es un proceso democrático que se da de manera directa, voluntaria y universal donde los ciudadanos pueden discutir, analizar y decidir sobre un porcentaje del presupuesto para invertir dentro de su delegación o unidad territorial correspondiente; el gobierno y la sociedad trabajan en conjunto para empatar las prioridades de los ciudadanos con la agenda pública (Bou, 2006). El éxito o fracaso de este tipo de procesos depende en parte de su capacidad para construir ciudadanía, es decir, que los participantes perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en las decisiones de su localidad; esto viene acompañado con la politización de una ciudadanía con cierta masa crítica, activa, educada y que tiene un mayor conocimiento del funcionamiento de la administración pública local y que puede involucrarse como protagonista en las prioridades del gasto y monitorear la gestión pública (Blanco et al., 2002; Briseño, 2011).

El presupuesto participativo tienen un interesante potencial para convertirse en un catalizador de transformación y revalorización de la sociedad civil porque permite que los habitantes de las unidades territoriales del DF se involucren en la gestión de proyectos que buscan el mejoramiento de su espacio público, determinando recursos y prioridades para mejorar la infraestructura y optimizar la estructura administrativa del territorio (Genro et al., 1998). Por tal motivo, para intentar maximizar los beneficios del presupuesto participativo existen tres condiciones necesarias pero no suficientes que el gobierno del DF debe intentar garantizar: i) conseguir una amplia participación ciudadana; ii) no sólo incrementar los recursos sino mejorar su distribución y operación, y iii) contar con mecanismos de evaluación.

El objetivo de esta investigación es analizar el diseño de las reglas de operación del presupuesto participativo establecidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, para determinar si algunos elementos del programa necesitan ciertas modificaciones para lograr una mayor participación de la sociedad civil, entendida

como los ciudadanos que actúan de manera colectiva para tomar decisiones en el ámbito de lo público, en la gestión del presupuesto participativo. El supuesto principal es que la política institucional actual no ha logrado una amplia inclusión social. Se dispone de tres apartados. En el primero se analizan algunos componentes básicos del ciclo presupuestal participativo, el marco jurídico que lo regula, los principales actores y los proyectos seleccionados en el último ejercicio en el año 2012. En el segundo apartado se analiza el papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo en los tres rubros antes mencionados. Por último, con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado, se presentan algunas reflexiones.

El presupuesto participativo en el Distrito Federal

El marco normativo para entender el presupuesto participativo se encuentra en los artículos 83 y 84 de *La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (LPCDF)⁴, que establecen las reglas de operación generales para que los ciudadanos decidan sobre la aplicación de los recursos del tres por ciento del presupuesto total anual de cada delegación en el DF. Los rubros en los que pueden ejercer los montos presupuestales son: i) obras y servicios; ii) equipamiento; iii) infraestructura urbana, y iv) prevención del delito.

En la Tabla 1 se encuentran los montos del presupuesto participativo que reciben las delegaciones y la distribución de sus recursos conforme a lo establecido en el Anexo 1 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012. El Gobierno del Distrito Federal aporta la cantidad anual de \$704,275,725 para el presupuesto participativo, donde a nivel delegación Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que reciben una mayor cantidad de recursos, \$93,903,392 y \$80,391,842 respectivamente, mientras que Milpa Alta y Cuajimalpa reciben menores ingresos, \$22,642,564 y \$23,076,621; es importante señalar que si el nivel de análisis se realiza por la cantidad de recursos que recibe cada comité ciudadano o pueblo originario con base en los criterios establecidos en la LPCDF, los que más reciben son Milpa Alta y Cuauhtémoc, \$1,886,880 y \$974,490, mientras que Álvaro Obregón y Tlalpan, \$200,877 y \$218,713, cuentan con menos dinero para realizar proyectos.

17

⁴ En todo el apartado se hace referencia a la información disponible en el portal del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Tabla 1
Presupuesto participativo por delegaciones, 2012

	Delegación	Presupuesto total 2011	Presupuesto participativo	
			3% del total delegacional	Por comités ciudadanos
1	Álvaro Obregón	1,680,673,285	50,420,199	200,877
2	Azcapotzalco	1,150,890,457	34,789,668	311,051
3	Benito Juárez	1,159,655,601	34,789,668	535,226
4	Coyoacán	1,500,333,793	45,010,014	319,220
5	Cuajimalpa	762,220,714	23,076,621	524,469
6	Cuauhtémoc	2,111,394,923	63,341,848	974,490
7	Gustavo A. Madero	2,679,728,068	80,391,842	352,596
8	Iztacalco	1,122,169,119	33,665,074	612,092
9	Iztapalapa	3,130,113,060	93,903,392	329,486
10	Magdalena Contreras	750,931,272	22,527,938	417,184
11	Miguel Hidalgo	1,436,958,914	43,108,767	484,368
12	Milpa Alta	754,752,142	22,642,564	1,886,880
13	Tlalpan	1,516,411,109	45,492,333	218,713
14	Tláhuac	989,024,690	29,670,741	570,591
15	Venustiano Carranza	1,527,333,900	45,820,017	572,750
16	Xochimilco	1,196,266,442	35,887,993	478,507
	TOTAL	23,475,857,489	704,275,725	

Nota: * Los comités ciudadanos también incluyen a los consejos de los pueblos.
Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

En la planeación del presupuesto participativo existen dos momentos importantes para su ejercicio. El primero consiste en la definición de las acciones prioritarias por parte de los ciudadanos, mientras que el segundo está enfocado en determinar la forma en que se habrán de aplicar los recursos aprobados. Los lineamientos generales para ejercer los recursos son:

- Identificar los problemas y las oportunidades que puedan existir en la colonia o pueblo;
- Seleccionar los principales problemas que puedan ser resueltos con el presupuesto participativo;
- Determinar el problema que requiere atención prioritaria;
- Calcular el costo aproximado del proyecto que se quiere realizar y la población que se beneficiaría, y
- Formular el proyecto.

Los *órganos de representación ciudadana* (ORC) son organizaciones ciudadanas que se expresan de manera organizada para realizar funciones y actividades que promuevan el mejoramiento de las comunidades y la atención de asuntos de interés general. La LPCDF establece que existen cuatro tipos de órganos de representación ciudadana: i) el comité ciudadano; ii) el consejo de los pueblos⁵; iii) el consejo ciudadano delegacional, y iv) el representante de manzana; sólo los primeros dos tienen competencias en la gestión del presupuesto participativo.

Los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos⁶, de acuerdo con el artículo 86 de la LPCDF, son responsables de: i) representar los intereses colectivos de su colonia; ii) conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas propuestas; iii) elaborar y proponer programas, entre otros. En materia de presupuesto participativo se encargan de colaborar y participar en el desarrollo de las consultas en cada colonia o pueblo para que decidan respecto al uso del mismo, los coordinadores de *Presupuesto y planeación participativa y de Desarrollo económico y empleo* dentro de cada comité se encargan de los procesos de planeación. En la Tabla 2 se encuentra la distribución por delegación de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, donde Iztapalapa, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero y Tlalpan son las delegaciones con un mayor número de comités ciudadanos; mientras que Milpa Alta, Magdalena Contreras e Iztacalco son las que menos tienen y Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac concentran a todos los pueblos originarios en el D.F.

⁵ Los pueblos originarios son asentamientos que con base en su identidad cultural, social y étnica, poseen formas propias de organización y un ámbito geográfico reconocido por los propios habitantes como un solo pueblo; el Instituto Electoral del Distrito Federal realiza su delimitación. La LPCDF reconoce la existencia, en cuatro delegaciones, de 40 pueblos en los que se mantiene la figura de autoridad tradicional.

⁶ Los comités ciudadanos y consejos de los pueblos funcionan con los mismos principios, instrumentos y organización, con la diferencia que los consejos de los pueblos trabajan en común acuerdo con la autoridad tradicional para respetar las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos originarios.

Tabla 2
Distribución de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Colonias	Pueblos originarios	Total
1	Álvaro Obregón	251	0	251
2	Azcapotzalco	111	0	111
3	Benito Juárez	65	0	65
4	Coyoacán	141	0	141
5	Cuajimalpa	44	0	44
6	Cuauhtémoc	65	0	65
7	Gustavo A. Madero	228	0	228
8	Iztacalco	55	0	55
9	Iztapalapa	285	0	285
10	Magdalena Contreras	54	0	54
11	Miguel Hidalgo	89	0	89
12	Milpa Alta	1	11	12
13	Tlalpan	200	8	208
14	Tláhuac	45	7	52
15	Venustiano Carranza	80	0	80
16	Xochimilco	61	14	75
	TOTAL	1,775	40	1,815

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

El proceso del ejercicio del presupuesto participativo inicia con una consulta, un instrumento de participación que somete a votación las acciones prioritarias de atención en las colonias. La LPCDF establece que anualmente se debe convocar a dos consultas ciudadanas como se muestra en la Figura 1:

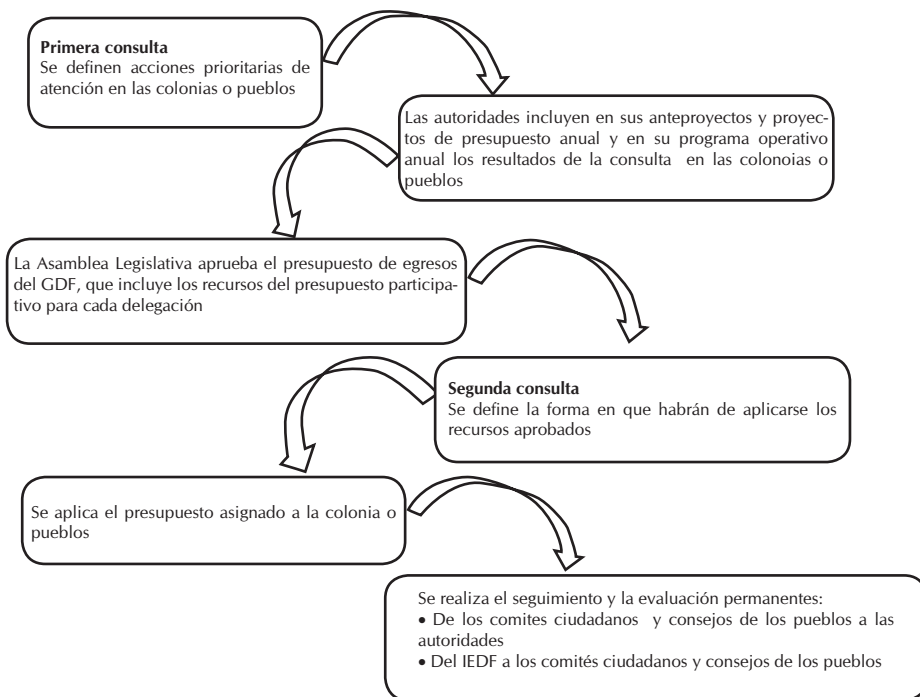
- Primera consulta⁷ (junio-agosto). El objetivo de esta consulta es definir las acciones prioritarias de atención para que se incluyan en los anteproyectos y proyectos del presupuesto de egresos, así como en los programas operativos anuales.

⁷ La convocatoria se realizará en los primeros quince días del mes de mayo.

- Segunda consulta (enero-febrero del siguiente año). Se decide la forma en que habrán de aplicarse los recursos ya aprobados por la ALDF en el rubro de Presupuesto Participativo, procurando su ejercicio de acuerdo con el instrumento de la colaboración ciudadana previsto en el artículo 51 de la LPCDF; es importante mencionar que el compromiso del ejercicio de los recursos, así como la ejecución de los proyectos específicos validados como prioritarios queda a cargo de las delegaciones.

Los proyectos específicos en los que se aplica el presupuesto participativo en cada colonia se sustentan con los resultados de la segunda consulta ciudadana, donde los recursos públicos sólo pueden utilizarse para la opción que ganó por medio del voto directo. El proceso de rendición de cuentas, señalado en el artículo 54 de la LPCDF, establece que dentro de cada comité ciudadano o consejo de los pueblos se tiene que integrar una *Comisión de Vigilancia* para supervisar y dar seguimiento al uso de los recursos públicos.

Figura 1
El proceso del ejercicio del presupuesto participativo en cada colonia o pueblo



Las autoridades en materia de presupuesto participativo son tres. La *Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (ALDF) se encarga de aprobar los recursos y preverlos cada año en el *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal* como parte del presupuesto de las delegaciones; el *jefe de Gobierno del Distrito Federal* tiene que incluir los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo en el apartado de delegaciones, y los jefes delegacionales son responsables de incluir en el programa operativo anual y el anteproyecto de presupuesto de egresos, que remita anualmente al jefe de Gobierno, el 3% del total de su presupuesto para presupuesto participativo, así como indicar el monto de recursos que se destinará a cada una de las colonias que conforman su demarcación. En términos generales, estos actores políticos tienen que tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas relacionadas con el ejercicio del presupuesto, así como vigilar su ejercicio a través de las dependencias competentes.

22

El *Instituto Electoral del Distrito Federal* (IEDF) es otro actor relevante que tiene tres funciones importantes en materia de presupuesto participativo: i) capacitar, educar, asesorar e informar a los integrantes de los ORC, Organizaciones de la Sociedad Civil, servidores públicos del Distrito Federal y ciudadanía en general, con el fin de facilitar la comprensión de lo establecido en la LPCDF; ii) coordinar a las autoridades y los comités ciudadanos para la realización de consultas ciudadanas que en esta materia dispone la ley, y iii) evaluar a los comités ciudadanos.

La LPCDF reconoce la figura de *organizaciones ciudadanas* (OC) como promotores de los intereses colectivos ante los órganos del gobierno del DF que buscan impulsar la participación ciudadana en la vida pública. Las OC que cumplen los requisitos para tener su registro ante el IEDF pueden participar activamente en la toma de decisiones de la colonia o pueblo porque tienen derecho a: i) participar en las asambleas ciudadanas por medio de un representante con voz y voto; ii) formar parte de los consejos ciudadanos sólo con voz; iii) opinar y presentar propuestas de planes, programas, proyectos y acciones de gobierno, entre otros. En la Tabla 3 se muestra la distribución de organizaciones ciudadanas por delegación registradas ante el IEDF en el año 2012. Es importante señalar que el IEDF no cuenta con información pública disponible sobre el impacto e interacciones que tienen las OC en el presupuesto participativo.

Tabla 3
Distribución de organizaciones ciudadanas por delegación registradas en el IEDF, 2012

	Delegación	Organizaciones ciudadanas
1	Álvaro Obregón	21
2	Azcapotzalco	2
3	Benito Juárez	1
4	Coyoacán	37
5	Cuajimalpa	6
6	Cuauhtémoc	17
7	Gustavo A. Madero	7
8	Iztacalco	10
9	Iztapalapa	29
10	Magdalena Contreras	2
11	Miguel Hidalgo	5
12	Milpa Alta	3
13	Tlalpan	17
14	Tláhuac	4
15	Venustiano Carranza	7
16	Xochimilco	7
	TOTAL	175

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

Por último, se muestran los proyectos seleccionados en la segunda consulta para ejercerse durante el año 2012 en el Distrito Federal y a nivel delegacional. En la Tabla 4 se muestra la frecuencia de los rubros ganadores a nivel del Distrito Federal, en primer lugar se encuentran los proyectos relacionados con las obras y servicios con un 43.31% que los ciudadanos perciben como prioritarios; en segundo lugar se encuentra la prevención del delito con un 30.17%; en tercer lugar el equipamiento con el 15.84% y, por último la elaboración de proyectos de infraestructura urbana con un 10.67%.

Tabla 4
Proyectos seleccionados del presupuesto participativo en el D.F., 2012

Número	Rubro general	Número de veces que ganó	% porcentaje
1	Obras y servicios	771	43.31%
2	Prevención del delito	537	30.17%
3	Equipamiento	282	15.84%
4	Infraestructura urbana	190	10.67%
	Sumatoria	1,789	
		No participó	1.93%

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

Las delegaciones tienen una incidencia de proyectos elegidos parecida al nivel agregado del Distrito Federal. En la Tabla 5 se aprecia que el rubro de obras y servicios obtuvo el mayor porcentaje en 12 delegaciones, mientras que en segundo lugar se encuentra prevención del delito con 4 delegaciones que mostraron el mayor nivel de incidencia; en tercer y cuarto lugar respectivamente se encuentra equipamiento e infraestructura urbana.

Tabla 5
Proyectos seleccionados en el presupuesto participativo por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Rubro general			
		Obras y servicios	Prevención del delito	Equipamiento	Infraestructura urbana
1	Álvaro Obregón	33.76%	35.47%	19.23%	11.54%
2	Azcapotzalco	40.87%	24.35%	23.48%	11.30%
3	Benito Juárez	48.28%	43.10%	6.90%	1.72%
4	Coyoacán	50.00%	30.56%	13.19%	6.25%
5	Cuajimalpa	55.81%	20.93%	11.63%	11.63%
6	Cuauhtémoc	66.67%	13.64%	13.64%	6.06%
7	Gustavo A. Madero	44.95%	4.13%	40.83%	10.09%
8	Iztacalco	7.69%	76.92%	3.85%	11.54%
9	Iztapalapa	29.62%	44.41%	15.73%	10.14%
10	Magdalena Contreras	60.00%	24.00%	8.00%	8.00%
11	Miguel Hidalgo	49.44%	37.08%	4.49%	8.99%
12	Milpa Alta	100%	0.00%	0.00%	0.00%
13	Tlalpan	58.96%	23.58%	8.02%	9.43%
14	Tláhuac	47.17%	7.55%	37.74%	7.55%
15	Venustiano Carranza	27.50%	57.50%	3.75%	11.25%
16	Xochimilco	47.06%	32.35%	5.88%	14.71%

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

El papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo

En este apartado se analizan tres condiciones necesarias pero no suficientes que el gobierno del DF debe garantizar para maximizar el papel de la Sociedad Civil en la gestión de presupuesto participativo: i) la participación de la ciudadanía, ii) los recursos destinados, y iii) los mecanismos de monitoreo y evaluación. El supuesto principal es que la política institucional actual no ha logrado una amplia inclusión social de orden territorial y sociopolítico.

Con la finalidad de ejemplificar los argumentos relacionados con las reglas de operación del presupuesto participativo, se eligieron tres delegaciones: i) Iztapalapa, ii) Benito Juárez, y iii) Milpa Alta. Los criterios de selección para las dos primeras fue su nivel de desarrollo social medido a través de los indicadores establecidos por la medición multidimensional de la pobreza elaborada por el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)* y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) diseñado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. La delegación Iztapalapa muestra los niveles más altos de pobreza y el menor IDH en el Distrito Federal, mientras que Benito Juárez los niveles más bajos de pobreza y el mayor índice. La elección de Milpa Alta fue para incluir una demarcación que tiene la mayor cantidad de pueblos originarios.

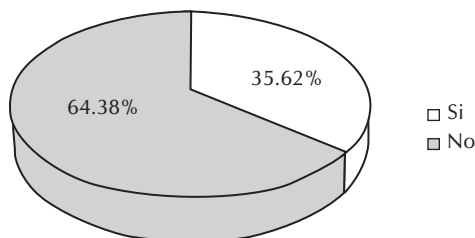
25

La participación de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo

El *Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)* realizó en el año 2012 un *Informe sobre el cumplimiento a lo establecido en el artículo 183 de la Ley de Participación Ciudadana* con la finalidad de conocer la percepción y el posicionamiento de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en las Colonias del Distrito Federal, este diagnóstico es una fuente de información que permite tener un panorama general sobre la participación de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo.

Figura 2

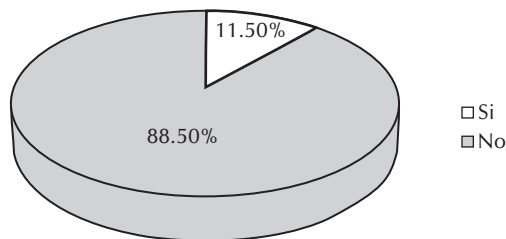
Nivel de conocimiento de los comités ciudadanos en el Distrito Federal, 2012



Fuente: IEDF (2012)

En la Figura 2 se muestra como el 64.38% de los ciudadanos no tienen conocimiento sobre los comités ciudadanos o consejos de los pueblos, el principal órgano de representación ciudadana relacionado con la gestión del presupuesto participativo, esta información es un indicativo que la gente no se involucra en los procesos formales establecidos en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* para resolver los problemas dentro de su unidad territorial.

Figura 3
Nivel de conocimiento del presupuesto participativo en el Distrito Federal, 2012



Fuente: IEDF (2012)

En la Figura 3 se muestra de manera indirecta como el presupuesto participativo no cuenta con una amplia participación de la Sociedad Civil, ya que sólo el 11.50% de los ciudadanos en el Distrito Federal conocen este instrumento que les permite involucrarse de manera organizada en la toma de decisiones públicas. El IEDF es la institución encargada de capacitar, educar, asesorar e informar a los integrantes de los órganos de representación ciudadana, organizaciones ciudadanas, servidores públicos y ciudadanía en general para facilitar la comprensión de lo establecido en la LPCDF, por tal motivo es importante revisar su estrategia de difusión porque aproximadamente el 90% desconoce este proceso de la democracia participativa.

El presupuesto participativo es un espacio que permite desarrollar una cultura democrática para inducir acciones colectivas, por lo que enfrenta el problema de que no todos los individuos tienen incentivos para participar, ya que los beneficios que reciben del PP pueden ser considerados como un bien público desde un punto de vista económico. En la definición del bien público se consideran dos dimensiones:

- La rivalidad en el consumo que establece que cuando un bien es utilizado por una persona no puede ser utilizado por otra.
- La exclusión que se da cuando una vez que es proporcionado el bien o servicio es imposible excluir a cualquier persona de recibir los beneficios que brindan.

Los proyectos que resultan ganadores de la consulta del presupuesto participativo tienen las características de un bien público porque el uso o disfrute de

cualquier proyecto de obras y servicios, prevención del delito, equipamiento e infraestructura urbana no afecta la disponibilidad del mismo para otras personas (no rivalidad en su consumo) y también la misma naturaleza de estos rubros impide excluir de su uso a quienes no colaboraron y/o votaron (no hay exclusividad).

El problema central es que algunos individuos pueden disfrutar de sus beneficios independientemente de si participan o no en su consecución, por lo que no existen los incentivos individuales para que la gente se esfuerce en participar en el proceso del PP, y al no esforzarse los beneficios de la acción colectiva en la construcción de una cultura democrática no se materializan.

Tabla 6

Porcentaje de la población que participa en la votación del presupuesto participativo por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Población total	Población que participó en la votación	Porcentaje respecto al total dentro de cada delegación (%)
1	Álvaro Obregón	698,815	14,416	2.06
2	Azcapotzalco	386,510	7,111	1.84
3	Benito Juárez	327,643	3,821	1.17
4	Coyoacán	584,701	11,964	2.05
5	Cuajimalpa	182,455	2,503	1.37
6	Cuauhtémoc	465,521	3,820	0.82
7	Gustavo A. Madero	1,161,453	19,102	1.64
8	Iztacalco	405,630	9,857	2.43
9	Iztapalapa	1,945,806	30,245	1.55
10	Magdalena Contreras	226,358	3,110	1.37
11	Miguel Hidalgo	355,940	4,577	1.29
12	Milpa Alta	101,063	4,113	4.07
13	Tlalpan	394,516	12,214	3.10
14	Tláhuac	697,897	4,352	0.62
15	Venustiano Carranza	430,389	11,403	2.65
16	Xochimilco	433,975	5,219	1.20

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y del IEDF

La pregunta a responder es, ¿el presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva? En la Tabla 6 se presentan los datos a nivel delegación de la población total en el Distrito Federal, la población que participó en las votaciones incluyendo las boletas nulas y el porcentaje dentro de cada demarcación de las personas que votaron los proyectos del PP. Los resultados indican que en promedio se tiene un porcentaje de votación del 1.83% del total de la población en el D.F., lo cual es un indicio que sólo un pequeño grupo de personas está involucrada en

la acción colectiva, la delegación con la incidencia más alta y baja fue Tlalpan con 3.10% y Tláhuac con el 0.62% respectivamente; es razonable suponer que el presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico.

Los recursos destinados al presupuesto participativo

El criterio establecido en el artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana para destinar los recursos a cada unidad territorial consiste en dividir el monto total asignado al presupuesto participativo de cada una de las delegaciones entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas.

28

Tabla 7
Criterios para la asignación del presupuesto participativo, 2012

Delegación	Población	% población	Presupuesto participativo	Comités ciudadanos	Por comité ciudadano	P.P. per cápita*
Benito Juárez	327,643	3.72%	\$39,711,764	65	\$610,950	\$121
Iztapalapa	1,945,806	22.11%	\$101,713,307	285	\$356,889	\$52
Milpa Alta	101,063	1.15%	\$25,187,208	12	\$2,098,934	\$249
Distrito Federal	8,798,672		\$751,595,101	1,815		

Nota: * P.P per cápita es el presupuesto participativo per cápita que resulta de dividir el presupuesto participativo por delegación entre su población.

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y el IEDF (2013).

En la Tabla 7 se muestra un resumen de las variables que pueden ser relevantes para la asignación de los recursos. La población es un elemento importante que tiene que ser considerado, por ejemplo, aunque la delegación Iztapalapa es la que más recursos recibe de presupuesto participativo en el Distrito Federal también concentra el 22.11% de la población y es la que mayor número de comités ciudadanos tiene, por tal motivo cuando se analiza la información a nivel per cápita sus unidades territoriales son las que reciben menos ingresos; el contraste es Milpa Alta que concentra sólo el 1.15% de la población total del DF, tiene sólo 12 pueblos originarios y a pesar de que recibe una cantidad menor en términos absolutos para el presupuesto participativo, en valores per cápita recibe más que Iztapalapa.

La distribución del presupuesto participativo se realiza con base en los distritos electorales diseñados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, por lo que dividir el 3% del presupuesto anual de las delegaciones entre los distintos comités ciudadanos o pueblos originarios no puede ser considerado como una asignación equitativa, porque no toma en cuenta otras dimensiones como el desarrollo social. La comparación entre la delegación Benito Juárez e Iztapalapa ejemplifica este argumento, ya que a pesar de que Iztapalapa cuenta con mayores niveles de pobreza multidimensional y un menor índice de desarrollo humano, por las reglas de operación vigentes cada comité ciudadano recibe menos recursos \$356,889, comparado con Benito Juárez \$610, 950.

Los recursos asignados al presupuesto participativo por colonia o pueblo originario pueden parecer insuficientes, pero también es importante considerar la eficiencia en la operación. El compromiso del ejercicio de los recursos, así como la ejecución de los proyectos validados como prioritarios en las consultas queda a cargo de las delegaciones, por lo que son responsables de comprar el material para las obras, contratar a las empresas constructoras y realizar los pagos correspondientes. Los comités ciudadanos o consejos de los pueblos no puedan cotizar con diversas empresas o contratar de manera directa a agentes privados para la realización de los proyectos, lo que ocasiona que los precios puedan ser mayores a los que se encuentran en el mercado si se da libertad para buscar y elegir; la experiencia en algunas unidades territoriales fue que los recursos financieros, humanos y materiales se atrasaron, aumentando los costos y generando obras inconclusas porque no se respetaba la planeación.

29

Los mecanismos de monitoreo y evaluación

En sus inicios, la Ley de Participación Ciudadana contemplaba elementos básicos de control, seguimiento y evaluación del presupuesto ciudadano, supeditando el monto de los recursos del año siguiente al desempeño de cada comité, el IEDF era el encargado de realizar dichas evaluaciones. Sin embargo, con las últimas modificaciones efectuadas el 11 de noviembre de 2011, los comités ciudadanos tienen el monto del 3% del presupuesto anual de cada delegación asegurado sólo por cumplir los requisitos legales para su conformación, sin incluir ningún mecanismo de monitoreo y evaluación sujeto a la calidad operativa.

El IEDF evalúa ocho indicadores de gestión para conocer la eficacia en el cumplimiento de las atribuciones más elementales que establece en el artículo 54 la Ley de Participación Ciudadana en dos rubros:

1. Sobre el pleno del comité ciudadano o consejo del pueblo

- Convocatorias de sesiones del pleno del comité o consejo entregadas
- Órdenes del día de sesiones del pleno del comité o consejo entregadas
- Número de actas de sesiones del pleno del comité o consejo entregadas
- Coordinaciones de trabajo obligatorias conformadas

2. Sobre la asamblea ciudadana

- Número de convocatorias de sesiones de la asamblea ciudadana entregadas
- Número de órdenes del día de sesiones de la asamblea ciudadana entregadas
- Número de minutas de sesiones de la asamblea ciudadana entregadas
- Comisión de vigilancia integrada en la asamblea ciudadana

Los sistemas de monitoreo y evaluación basado en resultados es un enfoque orientado a mejorar la gestión pública para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, en general buscan cumplir con tres objetivos (Cordero, 2008): i) orientar las acciones de gobierno en la provisión de bienes y servicios para generar valor público y alcanzar metas cuantificables; ii) promover la toma de decisiones con base en un proceso sistemático, y iii) atender las demandas de la sociedad en materia de transparencia y rendición de cuentas. Con base en estos criterios, las evaluaciones realizadas por el GDF, IEDF, delegaciones y comités ciudadanos son insuficientes para conocer la incidencia de los \$751,595,101 que se destinaron para el presupuesto participativo, ya que no tienen un monitoreo, control y evaluación sistemática por parte de las autoridades o los ciudadanos.

30

Los resultados de las evaluaciones realizadas a los comités ciudadanos o consejos de los pueblos muestran que no cumplen con sus obligaciones, no sólo en el ámbito del presupuesto participativo sino en competencias relacionadas con la participación ciudadana. En la Tabla 7 se muestran los resultados de las evaluaciones aplicadas a los comités por el IEDF donde en las tres delegaciones analizadas, aproximadamente el 97% de los comités ciudadanos o consejos de los pueblos tiene un nivel de cumplimiento bajo en todos los indicadores; esta situación muestra que el papel de la sociedad civil en la gestión del presupuesto participativo es casi nulo.

Tabla 7
Resultados de las evaluaciones a los comités ciudadanos, 2012

Delegación	Nivel de cumplimiento			Resultado final*
	Bajo	Aceptable	Satisfactorio	
Benito Juárez	62	1	0	13.5%
Iztapalapa	231	3	3	24.7%
Milpa Alta	12	0	0	16.7%

Nota: *El resultado final indica el promedio del porcentaje del cumplimiento de los ocho indicadores tomando en cuenta todos los comités ciudadanos o consejos de los pueblos en cada delegación.
Fuente: elaboración propia con información del IEDF (2012).

Conclusiones

El presupuesto participativo es un instrumento de inclusión de la Sociedad Civil que tiene potencial para modificar la interacción entre las autoridades y los ciudadanos, logrando desde el punto de vista económico, un incremento de eficiencia y eficacia en las acciones y servicios públicos. El éxito o fracaso de este tipo de herramientas depende de un diseño que permita construir ciudadanía, es decir, que los participantes perciban que su participación en un ejercicio de esta naturaleza puede influir en las decisiones de su localidad; para lograrlo se requiere al menos: i) conseguir

una amplia participación ciudadana; ii) no sólo incrementar los recursos sino mejorar su distribución y operación, y iii) contar con mecanismos de evaluación.

En el caso del presupuesto participativo del Distrito Federal, no se cuenta con una amplia participación de la ciudadanía porque aproximadamente el 90% de los ciudadanos no conocen esta herramienta; los recursos no sólo son insuficientes sino que también se distribuyen inequitativamente y se ejercen de manera ineficiente en la parte operativa; las evaluaciones a los órganos de representación ciudadana muestra que no cumplen con los requisitos mínimos de gestión, y no existen mecanismos formales de monitoreo y evaluación vinculados con el desempeño y calidad. Por tal motivo, el papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo no está fomentando la construcción de ciudadanía.

El presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico, por lo que se necesita una estrategia diferente de difusión por parte del IEDF para aumentar no sólo el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el presupuesto participativo, sino también su participación en todo el proceso.

Por tal motivo, es importante que entre los comités ciudadanos se fomente la generación de redes de práctica y conocimiento que sean estratégicas y colaborativas para que permitan compartir información cualitativa y cuantitativa de las mejores experiencias, los problemas y desafíos a los que se enfrentan los emprendedores culturales y promuevan nuevos métodos de fomento de la cultura democrática y aprendizaje en un proceso de co-creación que combinen rigor analítico aplicado a casos concretos.

El presupuesto participativo tiene más de dos años operando en el Distrito Federal, por lo que es importante que las autoridades competentes revisen las reglas de operación del programa. En este sentido, se recomienda poner especial énfasis en cuatro puntos:

- El diseño de una estrategia diferente de difusión por parte del IEDF para aumentar no sólo el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el presupuesto participativo, sino también su participación en todo este proceso;
- La asignación del presupuesto participativo debe contribuir a superar las desigualdades sociales, orientado por un principio de equidad que destine recursos a las áreas con mayor población y menor desarrollo para invertir en proyectos que articulen los deseos de la ciudadanía con proyectos definidos por criterios técnicos;
- La operación necesita que los comités ciudadanos o consejos de los pueblos tengan un cierto grado de flexibilidad para ejercer los recursos, en especial descentralizar la selección de empresas que pueden contratar para la construcción del proyecto; en caso contrario, se corre el riesgo que el presupuesto participativo sea una herramienta democrática educativa y no un mecanismo para asignar de manera eficiente los recursos limitados, y

- Los esquemas vigentes de control, seguimiento y evaluación son insuficientes para conocer el papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo, por lo que es indispensable replantear el diseño de las reglas de operación del programa porque no se cuenta con un sistema de monitoreo para los \$751,595,101 que se destinan.

Bibliografía

- Blanco, I. y Gomà, R. (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona Ariel.
- Bonet, T y Boul, G. (2008), "El presupuesto participativo: ¿Factor de transformación?". *XI Jornadas de Economía Crítica*, Barcelona.
- Bou, J. (2006), "La democracia participativa: un reto para el desarrollo humano local". *X Jornadas de Economía Crítica*, Barcelona.
- Briseño, C. (2011), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. Congreso del Estado de Jalisco Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Jalisco.
- CONEVAL (2009), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México.
- Cordero, E. (2008), *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación basada en resultados para el desarrollo social*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- Ganuzo, E y Álvarez, C. (2003), *Democracia y presupuestos Participativos*. Barcelona Icaria.
- Genro, T. y De Souza, U. (1998), *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA, Buenos Aires.
- Gold, S. y Vainer, C. (2006), *Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre*, EURE, Buenos Aires.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2011), *Presupuesto Participativo*, México.
- Pineda, C. (2004), "Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos". *Revista Temas para el Debate*, nº 113, Barcelona.