

FICHA BIBLIOGRÁFICA:

Méndez Bahena, Benjamin, Pérez Cruz, Jorge Alberto y Ochoa Tinoco, Cuauhtémoc, (2023); Problemas y propuestas para mejorar el presupuesto participativo en la Ciudad de México. Editorial. México.

ISBN: 978-607-8859-67-2

IMAGEN DE LA PORTADA:



AUTOR O COORDINADOR (A) (ES) (AS) DE LA OBRA:

1. Benjamín, Méndez Bahena
2. Jorge Alberto, Pérez Cruz
3. Cuauhtémoc, Ochoa Tinoco

MODALIDAD: RESEÑA

Problemas y propuestas para mejorar el presupuesto participativo en la Ciudad de México

Miguel Moreno Plata¹

Proemio

Uno de los debates centrales en la agenda de la investigación académica sobre los sistemas políticos es la crisis de las democracias contemporáneas. Existe un evidente agotamiento paradigmático sobre los límites y posibilidades de la democracia representativa. Una buena parte de la literatura académica producida en los últimos años apuntan en esta dirección bajo distintas denominaciones: ya sea como un retroceso democrático (Przeworski, 2023), o bien, como un proceso de decadencia incremental (Ginsburg y Huq, 2018). El denominador común de estos desarrollos teóricos son los riesgos asociados con el deterioro, desgaste, distorsión o acotamiento de las actuales instituciones democráticas bajo distintas denominaciones tales como los distintas versiones de los sistemas populistas (de izquierda o de derecha), pero cuyo epicentro es la gran centralización del poder político, y en muchos casos, acompañado de la concentración económica y financiera.

En el contexto de este declive democrático, Przeworski (2023) también señala como rutas de acción la independencia y autonomía de los organismos electorales, así como la articulación y resistencia por parte de los partidos de oposición. Si bien es cierto que estos componentes de la democracia constitucional, cuyos ejes pasan por la existencia de un robusto sistema de pesos y contrapesos, también lo es que, dicho deterioro de las instituciones democráticas también es el resultado del desencanto por la falta de capacidad de los gobiernos democráticos para combatir de una manera eficaz los principales problemas sociales, principalmente en las naciones y regiones en desarrollo, como es el caso de México y América Latina.

Ante estos escenarios de un acelerado declive y desencanto de los sistemas representativos, una cuestión fundamental es el papel de la democracias directa y participativa, principalmente en países con una larga historia de regímenes autoritarios y con truncadas transiciones a la democracia y con una inconclusa reforma del Estado democrático, social y de derecho. En esta perspectiva, los estudios e investigaciones acerca de la democracia directa y participativa asumen una actualidad sin precedentes, al propiciar la reflexión sobre los claroscuros, retos posibilidades y límites de los respectivos procesos, principalmente en el contexto de países como México.

En efecto, ahora más que nunca es necesario debatir acerca de los avances sobre la democracia directa y participativa, particularmente para ir más allá del aura de romanticismo o de bien de aquellos estudios retóricos que se ubican en la lógica de la legitimación del poder político, sin cuestionar de fondo las posibilidades reales de estos nuevos instrumentos. Desde este estado del arte, la obra que se reseña contribuye a la renovación del debate, así de la respectiva adenga académica, en torno al origen, actualidad y perspectivas del presupuesto participativo, particularmente en el caso de la Ciudad de México.

Conceptos clave: Presupuesto participativo, Administración pública, Empoderamiento ciudadano

¹ Doctorado, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, miguel.moreno.plata@uacm.edu.mx

Reseña

El objeto de esta reseña es la obra *Problemas y propuestas para mejorar el presupuesto participativo en la Ciudad de México*, coordinada por los destacados colegas Benjamin Méndez Bahena, Jorge Alberto Pérez Cruz y Cuauhtémoc Ochoa Tino (2023). Este libro contribuye de una manera importante al avance del conocimiento científico en el campo de las ciencias políticas y sociales. Se trata de una publicación producto de investigaciones multidisciplinarias e interdisciplinarias realizadas en torno a uno de los temas de mayor actualidad y relevancia en la época actual. No obstante que existe una abundante literatura en el tema, la citada obra colectiva abre nuevas vetas para los debates académicos, políticos y sociales sobre los alcances límites y posibilidades de la democracia participativa en el país, y particularmente en el caso de la capital nacional, cuyo nuevo sistema político-administrativo también representa una nueva oportunidad para avanzar hacia nuevos ejercicios de la democracia directa y participativa.

En esta obra colectiva, concurren diversos valores agregados para el público interesado en estos temas, especialmente académicos, estudiantes y políticos en los distintos ámbitos de gobierno. Se trata de una obra académica, pero no es únicamente para el lector especializado, sino que también todas las personas interesadas podrán encontrar información y conocimientos relevantes para la formación de una nueva cultura cívica, democrática y participativa, tan necesaria en todo el país como en la Ciudad de México, cuyo nuevo sistema político resultaría poco fructífero en el sentido del desarrollo político y social sino se avanza en la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de democracia directa y participativa tal como lo establece la constitución política local, ley fundamental cuyo contenido innovador no tiene precedentes a nivel nacional.

En este sentido, hay que recordar las palabras de Tocqueville (1996:78): “La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza”, y en esa medida, la sociedad comunal existe en todos los pueblos y constituye la fuente de todos los poderes sociales y políticos. Con relación a lo señalado por el citado autor surge las siguientes preguntas centrales: ¿en qué medida en las actuales sociedades urbanizadas persiste la sociedad comunal? y ¿cómo se puede avanzar en el redescubrimiento y fortalecimiento de la comuna, principalmente en contextos con bajos niveles de cohesión social, participación ciudadana y con una debilitada cultura cívica?

La obra colectiva objeto de esta reseña puede contribuir a responder algunas de estas preguntas centrales del debate académico, social y político porque apuntamente directamente al epicentro de la vida comunal -o lo que quede de esta- en la Ciudad de México, cuya reforma política no ha pasado por el fortalecimiento de la vida comunal, sino por el contrario, el nuevo régimen ha fortalecido la centralización política, administrativa y financiera en los poderes centrales de la ciudad, en detrimento de la sociedad local y comunal, cuyos cuasi gobiernos (alcaldías) siguen siendo, en una buena medida, en satélites y agencias del gobierno central.

El presupuesto participativo es un muchos sentidos expresión de una especie de redescubrimiento de la vida comunal en contextos urbanos. Sin embargo, su abordaje requiere de un sólido aparato crítico y metodológico que pueda atravesar su densidad conceptual y explorar la diversidad de contextos sociopolíticos en los que se ha venido implementando, como es el caso de las experiencias como las de Porto Alegre y de la Ciudad de México. La obra colectiva coordinada por Méndez Bahena, Pérez Cruz y Ochoa Tinoco (2023) parte de esta premisa fundamental, y por ello se trata de una obra que es el resultado de un riguroso trabajo de investigación de un gran equipo de colegas con vocación para el trabajo colaborativo y el diálogo inter y multidisciplinario.

En este contexto, se trata de una obra que busca innovar en el estudio del presupuesto participativo, con base en el reconocimiento de la naturaleza multidimensional y la diversidad de factores sociales, políticos e institucionales que han incidido en el desarrollo de dicho instrumento, especialmente a nivel de las actuales demarcaciones político-administrativas en la Ciudad de México. En esa medida, también se trata de una obra, cuyos autores realizan un riguroso análisis crítico, pero también presentan propuestas para hacer realidad el ejercicio del presupuesto participativo, especialmente en contextos de una baja participación ciudadana.

De esta manera, la obra *Problemas y propuestas para mejorar el presupuesto participativo en la Ciudad de México* tiene el objetivo de incidir en el estudio y la praxis de uno de los instrumentos de democracia participativa que, con todas sus limitaciones, es de los que tienen mayor alcance entre la ciudadanía y las miles de comunidades asentadas en la gran urbe que es la capital nacional mexicana. Para ello, este libro colectivo se estructura en tres grandes ejes: 1) “Los problemas actuales del presupuesto participativo en la Ciudad de México” y 2) “Propuestas de mejora del presupuesto participativo en la Ciudad de México”.

El texto parte del diagnóstico acerca de la escasa producción y difusión de investigaciones acerca de experiencias de presupuesto participativo en México, y especialmente a nivel de las entidades federativas. A partir de lo anterior, la obra expone tres propósitos fundamentales:

En la primera parte correspondiente a “Los problemas actuales del presupuesto participativo en la Ciudad de México”, los autores abordan los retos fundamentales a los que se enfrenta dicho instrumento en su proceso de implementación en las demarcaciones territoriales de la capital nacional, con énfasis en la escasa participación ciudadana y la baja calidad democrática de los procesos participativos.

Desde la perspectiva de los autores, uno de los factores más importantes en los escasos avances en la implementación del presupuesto participativo es el diseño del marco institucional del citado instrumento, el cual propicia diferentes problemas de coordinación entre los diversos organismos involucrados en las distintas etapas de dicho proceso. En el marco del denominado nuevo institucionalismo normativo, destacan los aspectos vinculados con el análisis del régimen jurídico del presupuesto participativo, particularmente aquellos aspectos relacionados con su diseño constitucional y legislativo, destacando la diversidad de actores institucionales en su puesta en marcha: jefatura de gobierno; administración pública central (por medio de la Secretaría de Administración y Finanzas y de la Secretaría de la Contraloría); el congreso de la ciudad de México; dos órganos constitucionales autónomos (Instituto Electoral de la Ciudad de México y Tribunal Electoral de la Ciudad de México) y las 16 alcaldías correspondientes a cada una de las actuales demarcaciones territoriales de la capital nacional. Este diseño institucional, y desde el punto de vista de los autores, origina diversos problemas de coordinación interinstitucional en las diversas fases de diseño, implementación y evaluación de las obras, acciones y actividades relacionadas con el presupuesto participativo, lo que constituye un factor que obstaculiza la eficiencia del mencionado instrumento.

Uno de los problemas principales con relación al presupuesto participativo en la Ciudad de México es lo relativo a las dificultades para el empoderamiento de la ciudadanía en dicho ejercicio democrático. A partir de la revisión conceptual acerca de la citada categoría analítica, los autores señalan que una buena parte de la literatura académica sobre el tema señala que el presupuesto participativo contiene elementos tales como la deliberación, la discusión y la descentralización de poder, los cuales deben ser procesados mediante procesos formativos que fomenten estas

capacidades en la ciudadanía. En esta perspectiva, dicho proceso debería incidir en la construcción de una ciudadanía más participativa, consiente, activa y transformadora, capaz de empoderar a los sujetos y actores sociales e individuales en la toma de decisiones en los espacios públicos, y particularmente en la administración pública de mayor proximidad ciudadana, como es el caso de las alcaldías de la Ciudad de México. Sin embargo, en la realidad, las evidencias recabadas en las respectivas investigaciones apuntan hacia la dirección opuesta, es decir, el presupuesto participativo no ha contribuido significativamente al empoderamiento ciudadano.

Así, otro de los aspectos institucionales que inciden en la baja calidad de los procesos del presupuesto participativo en las alcaldías de la Ciudad de México es lo que se refiere a las reglas sobre la distribución de los respectivos recursos financieros entre las colonias y barrios, lo que contribuye a la asignación inequitativa de este gasto público, factor que incide en el aumento de la inequidad social entre las unidades territoriales, tanto al interior de las diferentes demarcaciones, como de la ciudad de en su conjunto.

A partir de la identificación de los principales problemas asociados con el diseño institucional y demás factores sociopolíticos del presupuesto participativo, los autores se dieron a la tarea de presentar un conjunto de propuestas para mejorar el ejercicio de dicho instrumento:

Una agenda de propuestas para la mejora del diseño institucional es lo relativo a la coordinación en el proceso del presupuesto participativo. En este rubro destacan las siguientes:

En primer lugar, se propone un ejercicio con una duración de dos años. En el primer año se realizarían todas las actividades relacionadas con la emisión de la convocatoria y su difusión; así como el diagnóstico, deliberación, registro, validación, consulta y publicación de los proyectos seleccionados por los ciudadanos. En cambio, en el segundo año, se llevaría la ejecución de los proyectos, incluyendo la evaluación y rendición de cuentas.

En segundo lugar, también se considera indispensable la creación de un pequeño cuerpo profesionalizado, dedicado en forma exclusiva a la responsabilidad y tareas exclusivas relativas a la coordinación de las distintas etapas y actividades del presupuesto participativo. Éste podría integrarse por un “grupo estratégico” formado de cinco a diez integrantes, con las capacidades necesarias para coordinar las 16 alcaldías y los organismos centrales de la administración pública de la Ciudad de México. Los organismos que se incluirían en esta nueva coordinación son cuatro: a) Las 16 alcaldías representadas por las áreas de participación ciudadana, con la responsabilidad permanente y las correspondientes áreas ejecutoras en las etapas del presupuesto participativo; b) El Instituto Electoral de la Ciudad de México, con la encomienda de comunicar la estrategia de comunicación acerca de las distintas etapas y actividades del proceso; c) El denominado Organismo Central Responsable, cuya función consiste en definir la dictaminación de los proyectos presentados por la ciudadanía; y d) Las áreas centrales, representadas principalmente por la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno de la Ciudad de México.

Otro conjunto de aportaciones relevantes de la obra colectiva son las relativas a la mejora del presupuesto participativo, mediante el empoderamiento ciudadano. En este rubro se identifican los principales obstáculos institucionales para avanzar hacia dicho objetivo: el actual diseño institucional contiene pocos espacios de participación ciudadana, destacando dos momentos: la integración de proyectos y la votación, ambos dirigidos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México. En las demás etapas, los ciudadanos tienen poca incidencia en dicho proceso, incluyendo las tareas correspondientes al seguimiento, ejecución, evaluación y control. A partir de lo anterior, las principales propuestas son:

La consolidación del marco jurídico es otra de las propuestas principales, en el que se subraya la necesidad de trasladar las actuales atribuciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México a un ente de la administración pública de la ciudad encargado de coordinar y dar seguimiento a todas las etapas del presupuesto participativo., fortaleciendo con esto la intervención de la ciudadanía en los distintos ciclos de dicho proceso.

Otra de las propuestas busca que los ciudadanos intervengan en la integración, seguimiento, ejecución y evaluación de los proyectos de cada unidad territorial, mediante procesos de formación ciudadana capaces de generar nuevas capacidades como agentes de cambio, contribuyendo a la construcción de una nueva cultura participativa, a fin de robustecer la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones de estas políticas públicas. Para este objetivo, dos instrumentos jugarían un papel relevante: el uso de las TIC y la Escuela Ciudadana.

En el primer caso, se recomienda el uso sistemático de las TIC's para incentivar la participación ciudadana, toda vez que se considera que su uso en la comunicación entre gobierno y ciudadanos proporciona ayuda a superar problemas de organización y coordinación, reduciendo el costo de operación de estos procesos de consulta, además combinar la interacción presencial con la virtual. Mediante las TIC's los actores sociales y los ciudadanos pueden participar en la generación de nuevas formas de gestión en la administración pública, incrementando el grado de incidencia en la toma de decisiones en las políticas y proyectos, particularmente a nivel comunitario.

En el segundo caso, la idea de la Escuela Ciudadana se sustenta en el desarrollo de programas de formación ciudadana, sustentado en distintos mecanismos de colaboración del gobierno de la Ciudad de México (especialmente mediante la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México), así como de las 16 alcaldías, conjuntamente con instituciones académicas tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana. Esta propuesta es de gran relevancia para la formación de una nueva cultura de participación ciudadana y la intervención en las políticas públicas, especialmente en el ámbito local y comunitario.

En esta obra colectiva también se presenta otra propuesta de gran relevancia consistente en la aplicación del índice de Derechos Humanos como componente central del presupuesto participativo en la Ciudad de México. Es importante subrayar que los autores desarrollan una metodología específica para este objetivo, cuya fórmula incluye entre otros componentes, el Índice de Marginación de las Unidades Territoriales, incluyendo una estructura específica para los indicadores e índices de los Derechos Humanos, con base en las respectivas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Finalmente, los autores exponen una propuesta integral para la mejora del presupuesto participativo en la Ciudad de México. Los aspectos centrales de dicha propuesta se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) El primero, de orden administrativo, se proponen cambios en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, incluyendo aspectos como el diseño de la convocatoria, así como la redistribución de funciones y de agencias públicas que intervienen en las diferentes etapas del presupuesto participativo en cada año.
- b) El segundo eje incluye todo lo concerniente a la mejora de la calidad en cuanto a la participación de los ciudadanos en el presupuesto participativo, incluyendo acciones sistemáticas dirigidas a incrementar la inclusión de los ciudadanos en el conocimiento

de sus derechos, así como de las reglas y procesos de la administración pública de la Ciudad de México, incluyendo los aspectos temáticos fundamentales de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

- c) El tercer eje es de naturaleza económico presupuestal, y se refiere al monto de recursos destinados al programa del presupuesto participativo e incluye la revisión y modificación de la fórmula para su distribución entre las alcaldías y unidades territoriales.

En suma, las propuestas para la mejora de la calidad de la participación ciudadana en el presupuesto participativo en la Ciudad de México incluyen el uso sistemático e institucional de las TIC's, la difusión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU (particularmente en su vinculación con el índice de Derechos Humanos), la escuela para la formación ciudadana, así como la generación de mecanismos que garanticen la transparencia y acceso a la información pública, así como la eficaz rendición de cuentas en las distintas etapas de esta política pública local.

Así, el libro *Problemas y propuestas para mejorar el presupuesto participativo en la Ciudad de México*, es una obra de gran rigor académico, pero también con propuestas específicas que podrían incidir en la construcción de una nueva y mejor ciudadanía en los procesos de democracia directa y participativa en la Ciudad de México, por lo que se trata de un texto de gran valor para el lector que decida explorar la literatura académica de frontera, particularmente en temas que versan sobre la construcción de nuevas formas de gobierno y de gobernanza en la capital nacional, asunto crucial ante el desencanto democrático y las tentativas de regresión democrática que comienzan a configurarse en nuestro México de este naciente siglo XXI.

Finalmente, esta obra también puede contribuir a la construcción de gobiernos más abiertos, con base en el uso de las TIC's en la toma de decisiones fundamentales en la administración pública, particularmente en el ámbito local, y vislumbrar algunos atisbos para un gobierno y una gobernanza digital que empodere a la ciudadanía y reduzca la excesiva concentración del poder público en los gobernantes, una condición *sine qua non* para la construcción de sociedades más democráticas y sostenibles en el siglo XXI.

Referencias literarias

- Ginsburg, T. y Huq, A.** (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago University of Chicago Press.
- Moreno Plata, M.** (2024). "Gobernanza digital y participación política en la Ciudad de México" en **Mercado Ramírez, M. L y Flores García, N. E.** (comp.), *El enfoque de derechos humanos y las perspectiva de género en el nuevo modelo de gobernanza digital*. México. Tribunal Electoral de la Ciudad de México, disponible en: <https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2024/07/El-enfoque-de-derechos-humanos-y-la-perspectiva-de-genero-en-el-nuevo-modelo-de-gobernanza-digital.pdf> [fecha de acceso: 20 de agosto de 2024].
- Przeworski, A.** (2023). *La mecánica del retroceso democrático*. México. Instituto Nacional Electoral.
- Tocqueville, A.** *La democracia en América*. México. Fondo de Cultura Económica.

