



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**El abstencionismo en la Consulta del Presupuesto  
Participativo del IECM, de 2011 a 2020**

T E S I S A

QUE PRESENTA

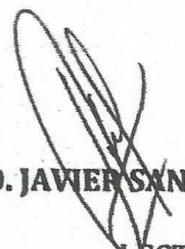
**JULIO ALBERTO BARAJAS SERVIN**  
MATRICULA: 2192799092

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

  
MTRO. PABLO XAVIER BECERRA CHAVEZ

ASESOR

  
MTRO. JAVIER SANTIAGO CASTILLO

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, 28 de enero de 2022.*



Casa abierta al tiempo

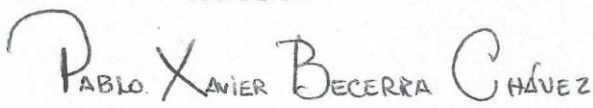
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

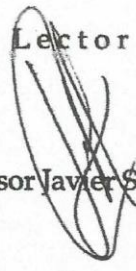
Después de examinar este documento final presentado por el alumno Julio Alberto Barajas Servín, matrícula 2192799092 con el título de El abstencionismo en la Consulta del Presupuesto Participativo del IECM, de 2011 a 2020, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

  
Mtro. Pablo Xavier Becerra Chávez

Lector

  
Profesor Javier Santiago Castillo

Fecha 28 de enero de 2022 Trimestre: 210 No. Registro de Tesina: BSJA/2021-0

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>1. DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA</b> .....	5
1.1 Mecanismos de participación ciudadana.....	7
1.2 Mecanismos de participación ciudadana en México .....	12
1.3 Derechos o prerrogativas y obligaciones de la ciudadanía.....	14
1.4 Voto obligatorio .....	16
<b>2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b> .....	19
2.1.- Evolución del Presupuesto participativo como mecanismo de Participación Ciudadana .....	22
2.1.1. Su evolución y frecuencia en México .....	27
2.3.- Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Presupuesto Participativo .....	33
2.4 - Ejercicios de Presupuesto participativo en la Ciudad de México.....	42
<b>3.- ABSTENCIONISMO</b> .....	45
3.1- La participación ciudadana .....	46
3.2- La cultura política.....	48
3.2.1- Orientaciones políticas.....	51
3.3 Cultura política y el abstencionismo .....	54
3.4 Tipos de abstencionismo .....	56
<b>5.- CONCLUSIONES</b> .....	58
<b>6.- BIBLIOGRAFÍA</b> .....	61

## **Agradecimientos**

A mi querido padre, quien me brindó su ayuda, a pesar de mi orgullo; me dio su perdón, a pesar de mi duda; pero sobre todo, me calmó durante momentos oscuros, y me dotó del coraje y la voluntad para enfrentar situaciones difíciles, con el corazón abierto a la aceptación.

Al profesor Xavier Becerra, quien me asesoró hasta lograr terminar este proyecto y en ningún momento perdió la paciencia conmigo, no fue una tarea sencilla.

A las personas que me brindaron su escucha y retroalimentación, durante mis lecturas y mi pasión para compartir de qué trataba esta tesina.

*Un hombre puede cambiar sus estrellas*

*– A Knight's Tale*

## INTRODUCCIÓN

Hay una gran división entre la clase política, las decisiones y los procesos políticos con los ciudadanos, decisiones y metas que cada persona tiene. Esto se ve reflejado en la opinión de la ciudadanía en las elecciones de sus candidatas y candidatos, así como en los mecanismos de la democracia directa y participativa. En México existe un gran problema, las personas muestran un gran desinterés por las cuestiones políticas, una gran desconfianza en las actividades gubernamentales y apatía hacia los procesos políticos y la democracia. Por ejemplo, ha habido estudios que se han encargado de medir la cultura política de las y los ciudadanos, como la Encuesta Nacional Sobre la Cultura Política y las Practicas Ciudadanas (ENCUP). Este estudio nos muestra la opinión que hay sobre la política por parte de los ciudadanos. Concluye que los ciudadanos creen que en algún futuro no podrán influir en las decisiones políticas; algo muy interesante, es que este estudio nos demuestra la falta de confianza en la capacidad de los ciudadanos de organizarse entre sí para poder participar en cuestiones políticas o para resolver cualquier otro problema de índole público.

Podemos tener en cuenta que como lo dijo Dany Dufour “se está viviendo en la época en la que los grandes ideales dominantes y las creencias que mantenían los pilares de la modernidad clásica se están esfumando” (Dufour, 2007). Es decir, donde los ciudadanos dejan de creer en los ideales y reducen su comportamiento a satisfacer sus necesidades a través del mercado y teniendo como prioridad satisfacerlas, cayendo en una individualidad. También, teniendo en cuenta que a los jóvenes se les ve como personas que no les importa su futuro y que demuestran un desinterés por lo que pasa en su entorno.

En este trabajo se toma en cuenta que la cultura política de las personas en la Ciudad de México provoca abstencionismo, entendiendo el primer término como la concepción que tienen de los actores, procesos y el poder político como una simbolización y percepción. El abstencionismo entendido como esta decisión de no participar en la toma de decisiones en procesos políticos como los mecanismos de

la democracia directa y participativa a través de las orientaciones políticas, como afectiva, cognitiva y evaluativa. Pero ¿de qué manera afecta esto a los mecanismos de la democracia? Esta pregunta nos lleva a comprender la falta de participación de los procesos de democracia participativa como es el presupuesto participativo que se realiza en la Ciudad de México.

En el primer capítulo revisaremos el concepto de la democracia directa y participativa, teniendo en cuenta la participación ciudadana y sus mecanismos que permiten la participación de la ciudadanía en las democracias. De igual manera se realizará un análisis de la participación ciudadana en la Ciudad de México, los derechos, prerrogativas y obligaciones de la ciudadanía así como la implicación del voto obligatorio.

En un segundo capítulo se revisará el Presupuesto Participativo como mecanismo de participación ciudadana y su evolución para su establecimiento. En la cuestión de México se explicará su aplicación en la Ciudad de México, su aplicación, evolución y la frecuencia de participación. De igual manera, el papel del Instituto Electoral de la Ciudad de México en el presupuesto participativo y en los ejercicios efectuados en la Ciudad de México.

En el último capítulo se analizará el abstencionismo y la forma en que la cultura política determina su forma y accionar. Determinaremos cómo la cultura política se ha transformado para llegar a un punto en común que nos permita entender la relación de estos dos conceptos. De igual forma, sea analizarán las orientaciones políticas que nos permiten entender el proceso de elección del ciudadano que provoca el abstencionismo.

## **1. DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA**

La democracia directa se considera la clase de democracia en la que se incluye a la ciudadanía en responsabilidad y conocimiento más cercano sobre las decisiones a ejecutar. En este sentido, Prud'homme (2012) lo define como “una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder”. De esta manera, la cercanía y responsabilidad que pueden ejercerse con la democracia directa aumenta, en comparación con otro tipo de democracias.

Por otro lado, Dieter Nohlen (2006) hace referencia sobre la democracia directa y cómo “la voluntad general del pueblo se instituye constantemente, como si fuera de manera automática. Esto presupone la participación constante de todos los ciudadanos en todas las decisiones”; así, en una participación constante e informada de todos, para que puedan emitir una deliberación sobre los temas de su interés.

Daniel Zovatto (2002), también enfatiza la importancia de la democracia directa, “es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones políticas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo...”, a pesar de considerar el sufragio como el elemento de participación ciudadana en la democracia representativa, en el caso de la democracia directa se requiere una conciencia más allá de sólo la participación, la combinación de información y deliberación en la toma de decisiones, es un proceso activo.

Por lo anterior, puede ser comprensible que un grado considerable de participación e información como ideal en la democracia directa y participativa resulte indispensable; no obstante, existe una democracia que no necesariamente requeriría tal compromiso, una democracia representativa para delegar la toma de decisiones y la resolución de problemas. Sería provechoso, librarse de toda responsabilidad y confiar en un representante que pueda hacer frente a las problemáticas de la ciudadanía para encontrar soluciones y proponer acuerdos.

Desafortunadamente, debido a una fatiga política (Rabasa Gamboa, 2020) que ha generado el descontento y la desconfianza de los ciudadanos representados, con sus representantes, ha provocado el surgimiento, sobre todo en este siglo, de diversos mecanismos de democracia directa, como la consulta popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato, etcétera.

También lo menciona Prud'homme (1997), "el mismo acto de delegar la representación supone deshacerse de la capacidad de participar. A la vez, esto genera una situación conflictual para el representante, el cual puede encontrarse atrapado entre los imperativos de su mandato y su independencia de juicio".

Ante esta crisis de la democracia representativa y, por ende, de los partidos políticos cuya base se desarrolla en un proceso histórico donde el ciudadano ha ido perdiendo atribuciones o facultades en la toma de decisiones colectivas, la democracia participativa ha cumplido una función complementaria de la democracia representativa y como apoyo para retomar un elemento básico de subsistencia: legitimidad de la acción política.

La democracia participativa, de acuerdo con Alfredo Ramírez Nariz (2005), "es el conjunto de instrumentos jurídicos que permite al ciudadano participar activa y directamente con el gobierno de su comunidad y controlar más eficazmente a sus gobernantes...no pretende sustituir a la democracia representativa, sino complementarla y mejorarla". Vale la pena analizar el debate sobre la aplicación de los instrumentos de democracia participativa, mismo que gira en dos posturas: si fortalece o debilita las funciones del poder legislativo y a los partidos políticos al ponerlos en práctica.

En consecuencia, se puede inferir que la democracia participativa busca aumentar la participación del ciudadano en su gobierno y comunidad; surge de las carencias y defectos de la democracia representativa y tiene un efecto positivo en todas las áreas de gobierno en todo tipo de comunidades.



Una de las recomendaciones generales que se hace sobre la democracia participativa es implementarla más en el ámbito local, porque es en este espacio donde los ciudadanos se conocen y se identifican entre sí y que ese espacio físico le aporta una identidad a cada individuo. Algunas de las ventajas que tiene la democracia participativa, aplicada al modelo de democracia representativa que funciona como un complemento en la relación entre los ciudadanos y gobernantes, son:

- Funciona como válvula de escape de la democracia representativa.
- Contrapeso a los intereses de grupos de poder.
- Fortalece el nexo entre representantes y representados.

Es de remarcar la importancia de este último concepto, pues como refiere Morán Torres, “La democracia participativa permite al pueblo tener una participación activa en la toma de decisiones al incrementar su participación y la sensibilización del legislador en la opinión de los ciudadanos...” (Morán, 2010).

Con todo lo anterior, se puede resumir que la democracia directa, así como la participativa (semidirecta), tienen como objetivo complementar el ejercicio de la democracia representativa, vinculando a la ciudadanía y a los legisladores en un ejercicio de participación frecuente y activo, el ideal detrás de la democracia es la participación y el compromiso sobre las acciones tomadas.

### **1.1 Mecanismos de participación ciudadana**

En primer término, para enlistar los tipos de mecanismos de participación ciudadana es necesario dar un vistazo a su desarrollo y su plétora en América Latina, además de los requisitos de ejecución. Pues, al crearse cada instrumento de participación ciudadana se requiere de una reforma principalmente desarrollada en un contexto político y económico particular de esas necesidades.

En Latinoamérica, según Daniel Zovatto (2010), con base en la transición democrática durante la década de los noventa, “la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política” tuvo un gran impacto en las sociedades. La solución ante ello fue la implementación de reformas constitucionales, entre las cuales se contemplaron diferentes medios de participación ciudadana.

La participación ciudadana puede ser entendida como “una alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia” (Cunill, 1991); aunque a veces puede llegarse a considerar como una opción de un gobierno por promover acciones en las comunidades, delegando tareas y responsabilidades que competen al Estado, vale la pena considerarla como un amplio abanico que va desde la participación tradicional hasta la participación no tradicional. Aquí, Pasquino (1993) reconoce que existen tres modalidades de participación: las reconocidas por las normas y procedimientos vigentes, legales a todos los efectos; las no reconocidas, pero aceptables y aceptadas, si bien con importantes variantes y con amplios espacios de oscilación; las no reconocidas y que desafían las bases mismas del sistema y de su organización, con diferentes grados de ilegalidad (o extra - legalidad). En algunos estudios (Belmonte, 2012) se ha denominado a la primera modalidad como participación tradicional, mientras que se agrupa las dos últimas bajo el nombre de participación no tradicional.

Como una gran referencia sobre algunos medios de participación, en el siguiente cuadro se presentan los diferentes tipos de mecanismos vigentes en los países de América Latina y quién convoca en cada uno de ellos.

Es propicio señalar a los mecanismos nacionales, pues se puede apreciar que en México a nivel nacional existe el instrumento de Consulta popular, sin embargo, existen diversos instrumentos de participación ciudadana a nivel local en cada estado de la república.

En cada instrumento de participación se esperaría cierto grado de participación, pues varía en cada país, así como se esperaría una variación por cada instrumento a nivel local. Existen diferencias importantes a considerar en cada país, hay casos en que las consultas, traducidas a porcentajes sobre el padrón electoral, pueden resultar aprobadas o rechazadas por menos de 50% de los ciudadanos inscritos.

Cuadro 1. Comparativo de Países Latinoamericanos (Nivel Nacional)

País	Año de implementación legal	Mecanismos Vigentes	Convocadas por
Argentina	1994	Iniciativa legislativa, Popular, Plebiscito, Referéndum	Congreso
Bolivia	1967/ Reforma 2004	Iniciativa Legislativa, Popular, Plebiscito, Referéndum, Revocación de Mandato	Presidente, Asamblea Legislativa, Ciudadanos
Brasil	1988/Reforma 2001	Iniciativa Legislativa, Popular, Plebiscito, Referéndum	Congreso Nacional
Chile	1980/ Reforma 2000	Plebiscito, Referéndum	Presidente
Colombia	1991/ Reforma 2001	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum	Presidente, con el consentimiento del Senado y ministros
Costa Rica	1949/ Reforma 2002	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum	Asamblea Legislativa
Ecuador	1998	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum, Revocación de Mandato	Presidente, Ciudadanos
El Salvador	1989/ Reforma 2000	Plebiscito, Referéndum	Ciudadanos, a través de los Concejales Municipales o estos últimos, de manera única
Guatemala	1985/ Reforma 1994	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum	Presidente, Congreso Popular
Honduras	1982/ Reforma 2004	Plebiscito, Referéndum	Presidente, Congreso Nacional, Ciudadanos
Nicaragua	1987/ Reforma 1995	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum	Presidente, Asamblea Nacional, Ciudadanía
México	2014	Consulta Popular	Presidente, Congreso de la Unión, Ciudadanos
Panamá	1972/ Reforma 2006	Plebiscito, Referéndum, Revocación de Mandato	Ciudadanos
Paraguay	1992	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum	Presidente, Congreso Nacional
Perú	1993/ Reforma 2000	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum	Presidente, ciudadanos
Uruguay	1967/ Reforma 1997	Iniciativa Legislativa Popular, Plebiscito, Referéndum	Ciudadanos

**Fuente:** René López de la Torre. *Tesina*. Los mecanismos de participación ciudadana en el distrito federal: 1995-2015. Avances y retrocesos.

También resulta importante considerar que, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, el voto es obligatorio; sin embargo, no en todos ellos se aplican sanciones por el incumplimiento de la obligación de votar, lo que genera que en la práctica la votación no sea realmente obligatoria, que son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. En Venezuela, Colombia y Nicaragua el ejercicio del voto no es obligatorio. (Payne, 2006)

Cuadro 2. Consultas Populares en América Latina. Participación electoral 1978-2012

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Electores inscritos</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>% de participación</i>	<i>Promedio por país</i>
Argentina	Nov. 1984	Consulta	17'824,795	12'902,637	72.39	72.39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90'256,552	67'010,409	74.24	76.19
	Oct. 2005	Referéndum	122'042,615	95'375,824	78.15	
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4'458,293	2'678,518	60.06	79.52
	Jul. 2006	Referéndum	3'713,376	3'138,324	84.51	
	Ago. 2008	Referéndum	4'047,706	3'370,980	83.28	
	Ene. 2009	Referéndum revocatorio	3'891.316	3'511,699	90.24	
Colombia	Mar. 1990	Consulta informal	14'237,110	5'426,886	38.11	32.36
	Oct. 1997	Consulta	20'446,366	N/D	N/D	
	Oct. 2003	Referéndum	25'069,773	6'673,050	26.61	
Chile	Sep. 1980	Plebiscito	N/D	6'271,368	N/D	95.63
	Oct. 1988	Plebiscito	7'435,913	7'251,943	97.53	
	Jun. 1989	Plebiscito	7'556,613	7'082,084	93.72	
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum	2'654,629	1'572,684	59.24	59.24
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2'088,874	1'811,640	86.73	71.38
	Jun. 1986	Consulta	4'255,568	3'130,361	73.56	
	Ago. 1994	Consulta encuesta	6'214,358	3'977,374	64	
	Nov. 1995	Consulta encuesta	6'577,974	3'857,590	58.64	
	May. 1997	Consulta encuesta	6'890,832	4'083,106	59.25	
	Nov. 2006	Consulta encuesta	9'021,773	6'813,421	75.5	
	Abril 2007	Referéndum	9'188,787	6'578,224	71.58	
	Sep. 2008	Referéndum	9'754,883	7'395,360	75.81	
Guatemala	May. 2011	Referéndum	11'158,419	8'634,376	77.37	17.22
	Ene. 1994	Referéndum	3'439,331	545,894	15.87	
Panamá	May. 1999	Referéndum	4'080,398	757,940	18.57	53.38
	Abr. 1983	Referéndum	834,409	556,969	66.75	
	Nov. 1992	Referéndum	1'397,003	559,651	40.06	

	Ago. 1998	Plebiscito	1'718,870	1'123,901	63.39	
	Oct. 2006	Referéndum	2'132,842	924,029	43.32	
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	11'620,820	8'178,742	70.38	70.38
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	1'977,951	1'689,424	85.41	80.97
	Abr. 1989	Referéndum	2'283,597	1'934,715	84.72	
	Nov. 1989	Plebiscito	2'302,771	2'056,355	89.3	
	Dic. 1992	Referéndum	2'345,077	1'941,829	82.8	
	Ago. 1994	Plebiscito	2'278,375	1'964,771	86.24	
	Nov. 1994	Plebiscito (Pensiones)	2'328,478	2'130,618	91.5	
	Nov. 1994	Plebiscito (Educación)	2'328,478	2'130,618	91.5*	
	Dic. 1996	Plebiscito	2'343,920	2'019,843	86.17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2'402,160	2'147,149	89.38*	
	Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2'402,160	2'147,149	89.38*	
	Dic. 2003	Referéndum	2'466,682	1'929,042	83.25	
	Oct. 2004	Plebiscito	2'477,190	2'228,360	89.69*	
	Oct. 2009	Plebiscito (Ley Caducidad)	2'562,589	1'090,859	47.36*	
Oct. 2009	Plebiscito (Voto Epistolar)	2'562,589	850,691	36.93*		
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	11'022,031	4'129,547	37.47	50.23
	Dic. 1999	Referéndum	10'940,596	4'819,056	44.05	
	Dic. 2000	Referéndum	11'202,214	2'632,523	23.5	
	Ag. 2004	Referéndum revocatorio	14'037,900	9'815,631	69.92	
	Dic. 2007	Referéndum	16'109,664	9'045,344	56.1	
	Feb. 2009	Referéndum	16'652,179	11'710,740	70.32	

Fuente: Daniel Zovatto (2013) Las instituciones de la democracia directa, en *Democracias en movimiento, mecanismos de democracia directa y participativa en américa latina*

Sin tomar en cuenta los bajos grados de participación en Colombia y Guatemala, se puede apreciar que en la mayoría de los ejercicios de democracia semidirecta en Latinoamérica el promedio de participación es mayor al 50%.

La dificultad que podría percibirse en una consulta que tiene escasa participación es el grado de legitimidad de esta. Si bien no existe un parámetro en el grado de participación para que una consulta de presupuesto participativo sea válida, podría ser percibido como una falta de interés comunitario y funcional para la sociedad. En el caso de la Consulta Popular en México, se estipula en el artículo 35 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que “*Cuando la participación total corresponda, al menos, al **cuarenta por ciento** de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;*”, es decir, ello hará que el resultado sea obligatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, y para las autoridades competentes.

## **1.2 Mecanismos de participación ciudadana en México**

La aparición de los mecanismos de democracia directa en las constituciones locales se dio en el periodo de reforma política que en mayor parte de los estados emprendió durante la segunda mitad de la década de 1990, y la primera del presente siglo (Zayas, 2004; Alarcón, 2002; Orozco y Silva, 2002). Este fenómeno corresponde también con la primera etapa del proceso de expansión de la alternancia en los gobiernos locales y la pérdida de mayorías en las Legislaturas estatales. La alta competitividad en las elecciones locales ha modificado a la correlación de fuerzas, cambiando las reglas del juego dentro de las asambleas y transformando las dinámicas de negociación entre los poderes estatales.

En la siguiente tabla, se puede apreciar la diversidad de mecanismos de participación ciudadana que poseen en su normativa local cada estado, tomando en consideración las leyes de participación ciudadana de cada uno, y en algunos casos leyes específicas como de referéndum, plebiscito o de consulta popular.

Cabe señalar que, en el caso que nos atañe en esta tesina, a pesar de no estar estipulada en alguna ley de participación ciudadana, un ejercicio de participación ciudadana del tipo “presupuesto participativo” puede ser implementado por la presidencia municipal que de alguna localidad, como han sido los casos de Ecatepec y Querétaro.

Cuadro 3. Mecanismos de participación ciudadana por estado

Número	Entidad	Plebiscito	Referéndum	Presupuesto Participativo	Iniciativa popular / ciudadana	Consulta popular / ciudadana	Comités de participación ciudadana	Revocación de mandato	Contralorías sociales / ciudadanas	Audiencia pública	Asamblea ciudadana	Legislación
1	Aguascalientes	X	X	X	X	X	X	X				Ley de PC
2	Baja California	X	X		X	X						Ley de PC
3	Baja California Sur	X	X		X	X	X		X	X		Ley de PC
4	Campeche	X	X		X							Ley de PC
5	Coahuila	X	X		X	X				X		Ley de PC
6	Colima	X	X	X	X				X	X	X	Ley de PC
7	Chiapas	X	X		X	X	X			X	X	Ley de PC
8	Chihuahua	X	X		X			X				Ley de PC
9	Ciudad de México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ley de PC
10	Durango	X	X		X	X						Ley de PC
11	Estado de México		X			X						Código Electoral
12	Guanajuato	X	X		X							Ley de PC
13	Guerrero	X	X		X	X	X			X	X	Ley de PC
14	Hidalgo	X	X		X	X				X		Ley de PC
15	Jalisco	X	X	X	X	X		X	X	X	X	Ley de PC
16	Michoacán	X	X	X	X	X	X					Ley de PC
17	Morelos	X	X		X	X			X	X	X	Ley de PC
18	Nayarit	X	X	X	X							Ley de PC
19	Nuevo León	X	X	X	X	X	X		X	X		Ley de PC
20	Oaxaca	X	X					X		X	X	Ley de PC
21	Puebla	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ley de PC
22	Querétaro	X	X		X	X						Ley de PC
23	Quintana Roo	X	X	X	X	X						Ley de PC
24	San Luis Potosí	X	X									Ley de Plebiscito y Referéndum
25	Sinaloa	X	X		X							Ley de PC
26	Sonora	X	X	X	X	X	X					Ley de PC
27	Tabasco	X	X		X							Ley de PC
28	Tamaulipas	X	X		X	X				X		Ley de PC
29	Tlaxcala	X	X		X	X						Ley de Consulta Popular
30	Veracruz	X	X		X	X						Ley de RPICyCP*
31	Yucatán	X	X		X							Ley de PC
32	Zacatecas	X	X		X							Ley de PC

Fuente: Elaboración propia con la Legislación de cada estado.

\*Ley de referendo, plebiscito, iniciativa ciudadana y consulta popular.

### 1.3 Derechos o prerrogativas y obligaciones de la ciudadanía

En el artículo treinta y cinco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se pueden encontrar los derechos o prerrogativas de la ciudadanía:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;
- VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley; Fracción adicionada
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:
- IX. Participar en los procesos de revocación de mandato. El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

Son nueve derechos a los que se acceden por tener la nacionalidad mexicana, siendo posible desde el nacimiento o por naturalización. Es de remarcar el sentido democrático y político que tienen estos derechos estipulados en la CPEUM, pues se mencionan ejercicios de participación ciudadana, como la revocación de mandato y consulta popular, además del primero que pone “*Votar en las elecciones populares*”.

Al existir estos derechos en la CPEUM se pueden hacer valer ante la máxima autoridad jurisdiccional del país, como un derecho supremo. Al hacer referencia a



estos derechos, se hace referencia al grado de relevancia que tienen, pues en caso de requerirlo, se pueden hacer valer por medio de un Juicio para la Protección de los Derechos del Ciudadano (JDC), incluido en los medios de impugnación en materia electoral.

En este orden de ideas, en el artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, que lleva como título “de los derechos y deberes de la ciudadanía”, se expone lo siguiente:

Artículo 12. Las personas ciudadanas tienen los siguientes derechos:

...

II. Participar en el mejoramiento de las normas jurídicas a través de los mecanismos de democracia directa, los instrumentos de democracia participativa y de los instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública establecidos en la presente Ley;

...

V. Promover la participación ciudadana a través de los mecanismos e instrumentos que establece la presente Ley;

...

XIII. Ejercer y hacer uso de los mecanismos de democracia directa, de instrumentos de democracia participativa, e instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública que podrán apoyarse en el uso de las tecnologías de información y comunicación, en los términos establecidos en esta Ley;

Siendo un derecho y un deber de la ciudadanía participar en los ejercicios de participación ciudadana que se lleven a cabo en la Ciudad de México. Sin embargo, es un hecho notorio la baja participación que se ha perpetuado en el mecanismo del Presupuesto Participativo.

Es claro que no existen sanciones sobre el no ejercicio ante este deber, y más claro aún se es que tampoco existe una suspensión de los derechos del ciudadano al no

ejercicio del voto en las elecciones populares pues, aunque existe la “suspensión” enmarcada en la CPEUM del artículo 38, que a la letra dice *“Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;”*. En realidad, no existe antecedente de que lleguen a suspenderse por no votar en las elecciones populares, o en las consultas populares.

Siendo este un artículo vacío sobre lo que implican las obligaciones de la ciudadanía, pues, al no tener un castigo por no ejercer derecho y una obligación, el “delito” (si es que puede decirse así) queda impune. Ante esa impunidad se pueden esconder diversos temas de índole abstencionista, o ausentismo que no llegarán a ser vislumbrados por la autoridad si no se tienen en consideración un mecanismo para fortalecer la participación ciudadana.

#### **1.4 Voto obligatorio**

Ahora bien, un aspecto que puede generar controversia si en ámbitos electorales se debe forzar a una persona a participar, y si no emitir un voto o participar en una consulta deba ser motivo de sanción. En México se ha discutido en diferentes momentos si el voto debe ser obligatorio y si no emitirlo debería acarrear una sanción. Desde la ciencia política y la sociología se reflexiona si esta es la solución para incrementar la participación ciudadana en las elecciones, desde la ciencia jurídica se plantea si se puede “forzar” a una persona a ejercer un derecho.

Quienes son partidarios del voto obligatorio señalan que, en contextos como los actuales –en los que las personas se muestran más insatisfechas con la democracia–, resulta primordial buscar que los y las gobernantes y representantes resulten electos en comicios que tengan una alta participación ciudadana, pues así

llegarían al poder con una mayor legitimidad que cuando son electas y electos por un apenas un puñado de ciudadanos.

En el lado contrario de esta visión están quienes consideran que, para que una elección sea verdaderamente representativa del sentir popular, la concurrencia a las urnas debería ser absolutamente voluntaria y que es responsabilidad de las autoridades electorales y las diferentes candidaturas el promover la participación de la ciudadanía en las elecciones.

Este dilema sobre si el voto debe ser o no obligatorio también ha llegado a las legislaturas de los países de América Latina, sin que haya un consenso general para la región. Así es que se pueden identificar dos corrientes principales:

Aquellos países donde el sufragio es concebido exclusivamente como un derecho, como en Nicaragua, República Dominicana y Venezuela; y aquellos países donde el voto también es considerado una obligación. Esta segunda categoría se subdivide entre aquellos países en los que, a pesar de la obligatoriedad, la ley no prevé sanción por no acudir a votar, como ocurre en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá; y los países donde sí se sanciona el incumplimiento de la obligatoriedad de votar, este es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.

De acuerdo con IDEA Internacional, en los países donde se sanciona el no acudir a votar, en su mayoría la sanción es una multa; sin embargo, también puede haber otro tipo de consecuencias. Por ejemplo, en Argentina los infractores que no paguen la multa correspondiente no podrán realizar trámites gubernamentales de ninguna índole durante un año; en Bolivia, el incumplimiento del pago de la multa puede llegar a convertirse en días de arresto, y en Perú al no acudir a votar, la autoridad electoral no puede colocar una pegatina en el Documento Nacional de Identidad, lo

que impide a la persona realizar transacciones bancarias, firmar contratos civiles y cobrar cheques.

En México el promedio de participación ciudadana en una elección presidencial es de alrededor del 65% del listado nominal de electores, en países donde el incumplimiento a la obligatoriedad de votar se sanciona la participación oscila entre el 80% y el 90%. En México en más de una ocasión se han presentado propuestas para operacionalizar la obligatoriedad del voto, tanto en el Congreso federal como desde la sociedad civil; sin embargo, dichas propuestas difícilmente encuentran apoyo entre la sociedad mexicana.

## **2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

El Presupuesto Participativo surgió como una práctica innovadora de gestión urbana con potencial para promover los principios de la buena gobernanza urbana y estimulación de la participación ciudadana. Cabannes (2004) refiere que el modelo del Presupuesto Participativo consiste en “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”.

Tomando en consideración esta definición, resulta una alternativa al presupuesto tradicional, pues puede promover la integración de las esferas políticas y los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, ya que el proceso de toma de decisiones requiere un cierto nivel de presupuesto gubernamental para soportar parte o cierta proporción. El propósito es construir un proceso mediante el cual el gobierno y la ciudadanía colaboren en un trabajo conjunto para empatar las actividades de interés comunitario con las de la agenda municipal y sus posibles políticas públicas.

El Presupuesto Participativo nació formalmente en 1989 en algunas ciudades brasileñas, particularmente en Porto Alegre. Fuera de Brasil, a partir de 1990, en Montevideo (Uruguay), la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del Municipio. Si bien existen casos de implementación a escala regional, las expresiones más exitosas se pueden ver a nivel municipal y local. La experiencia pionera que se ha utilizado en Porto Alegre, Brasil desde 1989, se ha convertido en el único camino para América Latina y el mundo. Desde entonces, diferentes ciudades han desarrollado formas de operación únicas, aunque es posible realizar búsquedas comunes en todas las ciudades, tales como: el impacto distributivo en la generación de gastos e ingresos, la legalización de los procedimientos políticos y presupuestarios; para la cohesión social, la gestión

Transparencia y el fortalecimiento de los vínculos entre la sociedad civil y el Estado han contribuido.

Se pueden determinar tres etapas principales de su expansión: la primera etapa (1989-1997) fue probada en pocas ciudades; la segunda (1997-2000) fue sobre utilizada en Brasil, durante la cual más de 130 ciudades aprobaron presupuestos participativos; la tercera (después del año 2000), por la expansión fuera de Brasil y su diversificación.

Ubiratan de Souza fue uno de los primeros responsables del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil) y propuso una definición teórica más precisa que se puede aplicar a la mayoría de los procesos brasileños: *“El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno.*

*Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada”.* (Genro y de Souza, 2000).

Cabannes (2004) hace referencia al Presupuesto Participativo como una forma de democracia participativa, es decir una combinación de elementos de democracia directa o semidirecta con la democracia representativa, y presenta algunos beneficios que se presentan para la gestión local:

- Mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público.
- Impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos.
- Exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos.

- Posibilita la práctica de la cogestión y la definición de prioridades en el espacio público.
- Genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno.
- Crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

La consolidación del sistema democrático al mismo tiempo que se reducen los desequilibrios y la desigualdad puede ser el desafío central al que se enfrenta el gobierno, y las políticas públicas han jugado un papel clave en esto. En esta dirección, el interés de la investigación presupuestaria participativa no se limita al alcance de la tecnología, como la forma de asignación de recursos, sino que también implica considerar su potencial para contribuir a la formulación de políticas públicas más distributivas en el espacio local, especialmente para personas de la comunidad, sobre todo incentivar su participación a un mayor nivel.

Si lo vemos desde la perspectiva de la institución encargada de promover la participación ciudadana, en este caso el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), lo trascendental es que se trata de un mecanismo de democracia participativa en la gestión pública, que la ciudadanía participa en el establecimiento de prioridades presupuestarias. Esto es a través del debate y la negociación, donde los residentes de la Ciudad se acercan y se vuelven parte del proceso de planificación del presupuesto público, y lo hacen expresando sus necesidades y prioridades con propuestas que se materializan en proyectos elegibles.

El propósito de esta sección es definir y evolucionar el presupuesto participativo, utilizarlo como una herramienta para la participación ciudadana en la Ciudad de México, además de enfatizar el nivel de participación en las Consultas del presupuesto participativo en la Ciudad de México en comparación con ejercicios en otros estados.

## **2.1.- Evolución del Presupuesto participativo como mecanismo de Participación Ciudadana**

La implementación del Presupuesto Participativo en diferentes países y sus contextos ha sido innovadora; fue a mediados de la década de 1980 cuando los gobiernos municipales de Brasil, Venezuela y Uruguay comenzaron a experimentar con esta práctica de Presupuesto Participativo. En 1996, la Conferencia Hábitat II de las Naciones Unidas (ONU) reconoció el presupuesto participativo de Porto Alegre como una de las 40 mejores prácticas de gobernanza urbana. Esto se extendió a varios gobiernos locales de América Latina.

Sin embargo, cuando y donde sea que se implemente este enfoque, es importante indicar el alcance de su mecanismo. Algunos casos van desde discutir los presupuestos de ingresos municipales hasta determinar las prioridades de inversión para los recursos públicos. Otros modelos solo aceptan sugerencias de los ciudadanos y las decisiones de inversión pública son mantenidas por la agencia ejecutiva municipal.

A través del presupuesto los estados administran sus finanzas en función de prioridades que legitiman o restringen el acceso de la ciudadanía a determinados bienes y servicios (Hofbauer y Vinay, 2002). Tres de los objetivos básicos de este instrumento son la disciplina fiscal, la asignación de recursos compatibles con la estrategia política, y la eficiencia y eficacia en la ejecución de esas metas (Schick, 2002), los mismos no responden sólo a necesidades económicas, sino a orientaciones políticas más generales de los gobiernos.

Durante décadas ha existido una hegemonía sobre una concepción reduccionista que le ha atribuido al presupuesto el carácter de “herramienta neutra”, favoreciendo con ello la construcción de un discurso “despolitizador” y técnico; y oscureciendo la relación entre reconocimiento de derechos, recursos y prioridades de la agenda gubernamental. Tras las decisiones presupuestarias hay teorías y modelos de gestión que han fundamentado no sólo debates teóricos sino políticas nacionales y



locales concretas (Norton y Elson, 2002) con consecuencias directas en la vida de las personas.

Presupuestar, entonces es técnicamente un proceso de planificación y cálculo anticipado pero que involucra una serie de dimensiones: político-institucional, normativa, económica, de gestión, de cultura política, de negociación de actores públicos y privados. Se desarrolla en etapas que se reiteran anualmente (formulación, aprobación legislativa, ejecución, seguimiento y evaluación) aunque sus implicaciones van más allá del año fiscal en que se elaboran.

Una de las dificultades, pero también de las riquezas de los Presupuestos Participativos, es que ninguna experiencia se parece exactamente a otra. Tienen diferencias, a veces cualitativas, que las hacen totalmente diferentes, y en ocasiones estas diferencias son solamente cuantitativas. Para facilitar la comprensión de las experiencias que se autodenominan como “Presupuestos Participativos”, Cabannes (2004) propone 18 variables organizadas en cuatro dimensiones consideradas claves:

- a) **Participativa**, que considera tanto la participación ciudadana como la participación del gobierno local. Se trata de la dimensión más analizada en la literatura existente y en los debates actuales;
- b) Financiera, fiscal y presupuestaria;
- c) Normativa y legal y
- d) Territorial.

Las 18 variables propuestas constituyen un número equivalente de miradas diferenciadas sobre un mundo heterogéneo. Estas variables no pretenden ser exhaustivas y tampoco tienen la misma importancia. Han sido seleccionadas a partir

del análisis de un número elevado de experiencias y de debates públicos. Para cada una de las variables se intenta identificar “arreglos mínimos”, “arreglos medianos” y “arreglos avanzados”. Esta organización no fue hecha a partir de una normativa preestablecida, sino más bien a partir de una lectura de la realidad actual de los Presupuestos Participativos.

Cada variable es independiente de las demás, en el sentido de que una ciudad puede estar con un “arreglo mínimo” en una variable (por ejemplo, con un nivel bajo de presupuesto que pone a debate) y “muy avanzados” en términos de ‘participación de los excluidos’.

Por lo tanto, cada ciudad será una combinación de elementos más o menos avanzados y las variables propuestas ayudarán a establecer un perfil del Presupuesto Participativo de una ciudad particular en un momento determinado. Se insiste sobre la dimensión temporal, precisamente porque los procesos son evolutivos; por ejemplo, una ciudad puede de un año a otro, colocar porcentajes cada vez más elevados del presupuesto a discusión pública.

Una diferencia importante entre los Presupuestos Participativos se refiere a las formas de participación en el proceso. Cabannes (2004) presenta tres formas:

La forma ‘**más avanzada**’ es la de democracia directa: todas y todos los ciudadanos tienen el derecho a participar directamente en las asambleas temáticas y en las asambleas barriales o distritales. Cada participante puede, a partir de un voto universal, votar y ser electo delegado o consejero. En este caso, los ciudadanos controlan directamente el proceso.

Otra forma ‘**intermedia**’, relativamente común en las experiencias latinoamericanas, es indirecta. La participación en las discusiones y en las decisiones se da, por ejemplo, a través de organizaciones sociales, organizaciones

barriales y organizaciones gremiales. El ciudadano está representado a través de sus líderes, pero no actúa directamente y tampoco controla directamente el proceso. Se trata de una forma de democracia, al mismo tiempo 'representativa' y 'comunitaria'; Cabannes (2004) la denomina "Democracia Representativa Comunitaria". A pesar de la proximidad posible entre la ciudadanía en general y sus representantes comunitarios, esta forma de Democracia Representativa puede llegar a tener riesgos y límites parecidos a los de la democracia representativa convencional.

Una última forma '**menos avanzada**' es cuando la participación se da a través de un solo modelo de organización que es la única aceptada por el gobierno local o nacional<sup>1</sup>.

Creo que es necesario distinguir Brasil de otras experiencias. Una de las principales características de la mayoría de los presupuestos participativos en las ciudades brasileñas es el derecho a la participación voluntaria, personal, universal y directa, no necesariamente a través de representantes comunitarios, sindicales u otros.

En estos casos no es necesario pertenecer a una organización para participar. Por supuesto, las organizaciones juegan un papel importante, pero no tienen privilegios formales. De hecho, son los ciudadanos movilizados –organizados y no organizados- quienes deciden. Muchas veces, este tipo de participación es también valorado en Europa. En contraste, las demás ciudades latinoamericanas y algunas europeas (por ejemplo, de España) tienden a privilegiar una participación a través de los representantes de las organizaciones existentes.

---

<sup>1</sup> Como ejemplo, la Ley de Participación Popular de Bolivia de 1994 otorga a los Comités de Vigilancia atribuciones directas sobre una parte de los presupuestos municipales. Este canal único limitó la participación de las múltiples organizaciones sociales existentes en el país. (Verdesoto Custode, L. (1998). *Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano*. Reforma y Democracia. Disponible en <https://xdoc.mx/preview/se-ha-logrado-interesantes-avances-en-l-siare-6058189c0f79a>

Esta modalidad apunta a lo que se denomina como "democracia representativa comunitaria o asociativa". En este caso, la participación de los individuos es mediatizada por delegados probablemente "más próximos a sus preocupaciones y demandas" que en la democracia representativa clásica.

En estos casos, no es necesario pertenecer a una organización para participar. Por supuesto, las organizaciones juegan un papel importante, pero no tienen privilegios formales. De hecho, fueron los ciudadanos movilizados, organizados y desorganizados, los que decidieron. Muchas veces, este tipo de participación también se valora en Europa.

En contraste, otras ciudades latinoamericanas y algunas europeas (como España) tienden a participar a través de representantes de organizaciones existentes. Este modelo tiene como objetivo realizar la llamada "comunidad representativa o democracia unida". En este caso, en comparación con la democracia representativa clásica, los representantes pueden estar "más cerca de sus inquietudes y requerimientos" para mediar en la participación individual.

Asimismo, existen sistemas "mixtos" que dependen de las organizaciones vecinales, pero al mismo tiempo amplían las discusiones sobre el presupuesto a todos los ciudadanos. Por su fuerte tradición de participación, Córdoba (España), Cuenca (Ecuador) y Villa El Salvador (Perú) son ejemplos de este modelo.

Finalmente, en algunas ciudades europeas, los participantes y / o representantes son designados por sorteo para apoyar a los ciudadanos que normalmente no se movilizan, especialmente a los que pertenecen a los grupos más marginados.

### **2.1.1. Su evolución y frecuencia en México**

Es comprensible un aumento en los ejercicios de participación ciudadana en México en un contexto de democratización y de reforma del Estado que, entre otros asuntos, buscaron dar a la sociedad apertura a procesos y espacios de poder de decisión. Según Olvera (2010), los momentos más importantes han sido el progreso institucional de la democracia representativa, el de los derechos humanos y la transparencia, así como de ciertas políticas de participación ciudadana a nivel local en los gobiernos, en comparación con otros países en Latinoamérica, que han sido insuficientes tanto en su desarrollo como en su entendimiento.

Según refiere Olvera (2009), la primera experiencia formal fue en el sistema de nacional de planeación, en la década de 1980 y luego en el plan nacional de solidaridad en la década de 1990, cuando se decidió incorporar la ciudadanía en la planificación y gestión del desarrollo local.

Actualmente el gobierno federal cuenta con experiencia de los consejos consultivos, comités de padres, financiamiento para la sociedad civil y los comités de gestión de áreas naturales, mientras que los gobiernos locales (García, 2006) tienen experiencia en consejos vecinales, consejos consultivos, de planeación, además de la democracia directa; sin mencionar los menos frecuentes como son los ejercicios de democracia participativa, consejos de responsabilidad compartida, contralorías sociales y presupuestos participativos.

Ahora bien, para una mejor definición de experiencias de participación, cabe la posibilidad de dividir los estudios de estas experiencias en tres etapas conforme a la clasificación referida por García y Téllez (2018): la primera etapa describe y señala algunas virtudes democráticas que se han practicado con éxito, y muestra algunas debilidades y puntos clave. En la segunda etapa, las experiencias se agrupan y clasifican para mejorar su comprensión y concretar el nivel de participación; en la tercera etapa, el objetivo es promover el entendimiento de la

experiencia y determinar los factores que inciden en el proceso de participación local.

Sobre lo anterior, algunos estudios internacionales (Schneider, 2007) de la segunda y tercera etapas de esta clasificación refieren una pluralidad de investigaciones sobre procesos de participación ciudadana en el ámbito local que han explorado aún más factores que inciden en el funcionamiento de estos; por ejemplo, se ha examinado el papel que tienen el contexto los recursos financieros locales (Font, 2014) y las capacidades, los marcos institucionales, además de la dinámica de la participación (Montecinos, 2005).

Asimismo, estudios en México señalan al presupuesto participativo como una buena práctica y un fomento en incursionar para la toma de decisiones y aplicación de recursos públicos en ámbitos locales y su comunidad, apoyando a la autoridad local en responsabilidad.

En el siguiente cuadro se puede observar el nivel de participación en las ciudades de Brasil desde el año 1990 al 2002, en los diferentes ejercicios de Presupuesto Participativo (PP) que se han llevado a cabo:

Cuadro 4. Participación de la población en el PP en Brasil de 1990 hasta 2002.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rio Grande do Sul										188528	281926	378340	333040
Porto Alegre	628	3086	6168	6975	8011	8495	7653	11075	11790	14776	14408	16612	
Gravataí								16084	11536	20113	25134		
Belo Horizonte					15216	26823	36508	31795	19418	(*)	21175		

Fuente: Banco Internacional de Desarrollo (2005). Evaluación del presupuesto participativo en Brasil. Disponible en <https://bit.ly/3AsyrFG>

Ante poblaciones de cientos de miles y en su caso millones de personas residentes en cada ciudad del país, podría considerarse estos números de participación insignificantes, sin embargo, considero que resultaría un equívoco sólo la valoración del número de participantes fuera del análisis contextual en el que fueron implementados. En lugar de sólo analizar el grado de participación en comparación con la totalidad de la población, podría considerarse el grado exponencial de aumento participativo de un año en comparación con el anterior inmediato, de esta forma, se obtiene un avance considerable y un progreso en la implementación de estos ejercicios.

García y Téllez (2018) hacen referencia a dos tipos de corrientes sobre el estudio y evolución de presupuestos participativos en México, algunos estudios nacionales, de forma específica y concreta se centran en la experiencia y son del tipo descriptivo, como en el caso de Cuquío en Jalisco, que fue del 1993 a 2002, ejercicio que no fue reconocido como Presupuesto Participativo en un principio, aunque fuera parecido; se suma el caso de Tepic, en Nayarit, que se ejerció en 1970 y 1972; también los ejercicios de San Pedro Garza García, en 2003 a la fecha, y Santa Catarina de 1997 a 2011, ambos en el estado de Nuevo León; la de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, de 2006 a 2006, y que actualmente se quiere volver a realizar este año 2021, y por último la de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara a partir de 2011.

Por otro lado, mencionan los estudios nacionales del presupuesto participativo que ejecutan un análisis en un lente más crítico, debatiendo su surgimiento y diseño. En estos casos, predominan los estudios de Cuquío, en Jalisco y las experiencias de la Ciudad de México, anteriormente Distrito Federal. En el caso del ejercicio en Cuquío, fue creado un Consejo Democrático Municipal (CODEMUC) con ciudadanía representativa de consejos comunitarios conformados en sus distintas localidades que, mediante procedimientos participativos complejos, gestionaron y decidieron principalmente sobre el uso de recursos municipales para obra pública.

García y Téllez (2018) hacen referencia al estudio en Cuquío, Jalisco, (Rodríguez y Quintana, 2003) que brinda la perspectiva social del caso en Cuquío, mismo que fue un impulso desde la comunidad campesina y su fuerte actividad en el gobierno local, lo que llevó a que los análisis se enfocaran en cómo las organizaciones comunitarias se coordinan y colaboran con dicho gobierno local, y en el rol de las organizaciones sociales, la acción colectiva, las acciones de la burocracia y la cultura política.

En la Ciudad de México, desde otra perspectiva previa a su reforma política, la base de organización política y división administrativa era la de la *delegación* que ahora pasa a ser alcaldía. Las alcaldías entraron en funciones a partir de 2018, algunas de las diferencias con las delegaciones es que ahora tienen mayores facultades sobre la administración presupuestaria, la emisión de licencias de obras y giros mercantiles, el desarrollo urbano, medio ambiente y otros servicios.

Las primeras experiencias del presupuesto participativo se dieron en las delegaciones Tlalpan, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, aunque no lograron concretarse a largo plazo y carecieron de un diseño homogéneo. Posteriormente, la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, reformó la Ley de Participación Ciudadana para institucionalizar el presupuesto participativo en 2010, activo a la fecha (Marquina y Alonzo, 2012).

El avance los Presupuestos Participativos en México ha sido progresivo, especialmente desde 2013 a la actualidad. De acuerdo con Hernández y Velasco (2012) las primeras experiencias lo más parecidas a ello se dieron en 1970<sup>2</sup> y en

---

<sup>2</sup> En Tepic Nayarit, con la llegada del Partido Popular Socialista se formaron los Comités del Pueblo, los cuales recibían una partida presupuestal cuyo destino decidían los pobladores, para luego reportarse al gobierno local; de modo similar al caso de Montevideo hasta 1995.



1993<sup>3</sup>, aunque no se las ha reconocido como tales. Este papel se ha asignado a las desarrolladas en 1997 y a las de los años dos mil en adelante. García y Téllez (2018) hacen una recopilación sobre la existencia de estos, al año de 2016 se registraron 37 presupuestos participativos promovidos por primera vez, 15 con 33 experiencias aplicadas por gobiernos municipales o delegacionales y otras 4, con promedio de vida de 2.5 años, por parte de gobiernos de entidades federativas (cuadro 5).

Para precisar la duración de los presupuestos participativos es un estudio (García y Téllez, 2018) se les clasificó como activos e inactivos. Los activos son quince, suman el 40% del total y tienen una vida de 1.75 años; este promedio descarta los del D.F. y el de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, que, con 6 años cada uno, son más longevos (cuadro 5). Los inactivos son 22, representan el 60% del total y han tenido un promedio de vida de 2.5 años. Una estimación que descarta las experiencias de Cuquío, Jalisco (la más longeva) y la de Durango, las cuales han durado 9 y 6 años, respectivamente.



Fuente: García y Téllez (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles latinoamericanos*.

<sup>3</sup> En Cuquío, Jalisco, no recibió el nombre de presupuesto participativo, aunque el proceso fue similar.

La totalidad de las experiencias de Presupuesto Participativo se registra en gobiernos locales de 14 entidades cuya población es de treinta millones de personas que equivalen al 27% del total del país (INEGI, 2010); debe agregarse, que los criterios de cobertura y participación son muy heterogéneos por lo que no es posible afirmar que alcancen a toda la población. En resumidas cuentas, menos de la mitad de las entidades de la república mexicana han tenido este tipo de mecanismo de participación ciudadana, sin mencionar que sólo diez entidades cuentan con alguna mención de este en sus leyes de participación ciudadana.

Cuadro 5. Oferta y estatus de presupuestos participativos en México a 2016

Estado	Municipio	Gobierno donde se implementa	Fechas de inicio y reinicio				Estatus
			Inicio	Fin	Inicio	Fin	
Aguascalientes	Aguascalientes	Municipal	2012	2012	-	-	Inactivo
Chiapas	Palenque	Municipal	2015	2015	-	-	Inactivo
Coahuila	Saltillo	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
D. F.	En delegaciones	D. F.	2011	-	-	-	Activo
	Tlalpan	Delegación	2001	2003	-	-	Inactivo
	Miguel Hidalgo	Delegación	2001	2005	-	-	Inactivo
	Cuauhtémoc	Delegación	2001	2001	-	-	Inactivo
Durango	Estado	Estatad	2004	2009	-	-	Inactivo
Estado de México	Ecatepec de Morelos	Municipal	2006	2009	-	-	Inactivo
	Tlalnepantla	Municipal	2014	2015	-	-	Inactivo
	Naucalpan	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Hidalgo	Mineral de la Reforma	Municipal	2014	2014	-	-	Inactivo
Jalisco	Acatlán de Juárez	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cihuatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Cuquíó	Municipal	1993	2002	-	-	Inactivo
	Guadalajara	Municipal	2013	2013	2016	-	Activo
	Juanacatlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	La Barca	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Lagos de Moreno	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Tepatitlán de Morelos	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
	Tlaquepaque	Municipal	2010	2012	2016	-	Activo
	Tlajomulco	Municipal	2011	-	-	-	Activo
	Zapopan	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Tonalá	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zacoalco	Municipal	2016	-	-	-	Activo
	Zapotlán	Municipal	2016	-	-	-	Activo
Puerto Vallarta	Municipal	2013	-	-	-	Activo	
Ezatlán	Municipal	2013	2014	-	-	Inactivo	

Michoacán	Con indígenas y zonas rurales	Estatal	2009	2011	-	-	Inactivo
	Numarán	Municipal	2013	2013	-	-	Inactivo
Nayarit	Tepic	Municipal	1970	1972	2015	-	Activo
	San Pedro Garza García	Municipal	2003	2009	2012	2015	Inactivo
	Santa Catarina	Municipal	1997	2000	2007	2011	Inactivo
Puebla	San Pedro Cholula	Municipal	2014	-	-	-	Activo
	Puebla	Municipal	2011	2012	2015	-	Activo
Quintana Roo	Solidaridad	Municipal	2009	2011	-	-	Inactivo
Sonora	Por el estado en municipios	Estatal	2013	2013	-	-	Inactivo

**Fuente:** García Bátiz, Téllez Arana (2018) *El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México*. Perfiles Latinoamericanos

### 2.3.- Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Presupuesto Participativo

Cuando los gobiernos locales cuentan con mecanismos adecuados para incorporar a los ciudadanos en las decisiones de la ciudad, el tema del gasto público es uno de los más recurrentes. El presupuesto participativo en el Distrito Federal consistía en el monto de los recursos que destinaba el Gobierno del Distrito Federal a través de las entonces delegaciones políticas para que la ciudadanía decidiera sobre su aplicación en las colonias de cada una de las 16 delegaciones.

La primera experiencia sobre el presupuesto participativo en el entonces Distrito Federal fue en la Delegación Tlalpan en 2001, justo después de las votaciones para elegir por primera vez en el Distrito Federal, a las Jefaturas Delegacionales. En el año 2000, como parte de la plataforma electoral de Gilberto López como el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a Jefe Delegacional en Tlalpan, este se comprometió a propiciar que la ciudadanía tuviera poder de decisión para proponer, fiscalizar y compartir la acción de gobernar. También la Delegación Cuauhtémoc, gobernada por una mujer que participó activamente en la fundación del PRD, Dolores Padierna, estableció este programa, pero sólo duró un año. La Delegación Miguel Hidalgo, gobernada por el PAN, lo instrumentó durante cinco años.

El gobierno delegacional estableció en varios puestos de la delegación Tlalpan, mesas de difusión e información sobre el programa y se dio capacitación y asesoría técnica a la ciudadanía interesada en participar en el programa, a fin de que pudieran presentar sus propuestas y familiarizarse con las distintas formas de participación ciudadana, así como los procedimientos normativos y administrativos que debían seguir para la elaboración y presentación de sus proyectos. Para ello, fue necesaria la organización de talleres sobre estos temas (García y López, 2002). Esta experiencia de gobierno resultó muy novedosa no sólo en el Distrito Federal sino también en el resto del país, ya que para su implementación el gobierno de Tlalpan se apoyó en un grupo de ciudadanos para que integrara equipos de monitoreo ciudadano. Una vez establecidos los equipos de monitoreo, los ciudadanos, ya fuera a título personal o bien como organizaciones sociales o comités vecinales, presentaron sus propuestas, mismas que fueron revisadas por el gobierno delegacional para determinar si cumplían con los requerimientos técnico-administrativos. Terminada esta fase, se procedió a la votación de las propuestas entre los propios vecinos habitantes de la Delegación Tlalpan. Posteriormente, se organizaron asambleas informativas para difundir los resultados de la votación. Los proyectos que eligieron los ciudadanos se incorporaron al presupuesto de egresos de la delegación.

Respecto a las otras dos experiencias que se tuvieron en las Delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, cabe señalar que en la Delegación Cuauhtémoc sólo operó el programa de presupuesto participativo durante el primer año de gestión del gobierno electo, a pesar de que también el PRD ganó en esa demarcación. Sin embargo, la complejidad social que caracteriza a esa delegación política fue sin duda un elemento importante que dificultó su operación. Para la operación de este programa, se aplicó un cuestionario y un proceso de votación en las 43 unidades territoriales en que se encuentra dividida la delegación Cuauhtémoc. Se incluyó la participación de los niños y los jóvenes y no únicamente de la población adulta.

En las consultas ciudadanas se les pedía a los que participaron su opinión no sólo sobre necesidades de su colonia o unidad territorial, sino también respecto a la delegación en su conjunto e incluso, a nivel de todo el Distrito Federal (Luévano, 2001). En realidad, este programa sufrió para el desarrollo territorial denominado Agendas Territoriales, cuyo objetivo fue coordinar las acciones derivadas de los programas existentes en la delegación Cuauhtémoc, con cada una de las unidades territoriales que la componen y recuperando las iniciativas ciudadanas.

Finalmente, la tercera experiencia de presupuesto participativo en esta primera etapa fue en la Delegación Miguel Hidalgo. A diferencia del resto de las delegaciones políticas, desde el año 2000, esta Delegación que cuenta con el mayor índice de desarrollo humano en el Distrito Federal, lo que refleja el nivel de bienestar social que la caracteriza. El programa de presupuesto participativo en esta demarcación que inició en 2001 tuvo un alto grado de discrecionalidad, a diferencia de las otras dos experiencias pues el Jefe Delegacional decidía de manera unilateral las colonias en donde se llevaría a cabo esta experiencia. El criterio se establecía con base en las solicitudes presentadas y a los puntos abordados en las audiencias pública que se organizaban en torno a este programa.

En la elaboración de estas convocatorias participaban los comités vecinales y los promotores sociales que se encargaban de difundir la realización de dichas audiencias sobre presupuesto participativo. Con respecto a los tiempos, de acuerdo con la información expuesta en el portal de la Delegación Miguel Hidalgo, las audiencias se realizaron desde 2001 y hasta 2005, sin un calendario bien establecido pues hubo variaciones entre un año y otro. En dichas audiencias se debatieron temas relacionados con las obras de infraestructura y equipamiento urbano, seguridad, regulación de la tenencia de la tierra, vivienda y la realización de estudios técnicos del suelo. A diferencia de las otras delegaciones políticas, el nivel de participación ciudadana fue disminuyendo año con año.

En las primera tres experiencias de presupuesto participativo que se llevaron a cabo después de los ciudadanos de la Ciudad de México pudieron elegir a sus Jefe Delegacionales (2000), se observa una falta de procedimiento homologados entres las tres administraciones locales. Además, no existía una plataforma conceptual común y cada uno de los gobiernos delegacionales interpretó a su propia manera la implementación d esta policía pública, de tal suerte que en Cuauhtémoc sólo duró un año, mientras que en Tlalpan permaneció durante toda la gestión (tres años) y, en Miguel Hidalgo, permaneció aún con el cambio de administración, aunque continuó gobernada por el PAN.

Los gobiernos de las tres delegaciones políticas observaron que para dar soluciones a los problemas de la ciudad, sobre una base sólida de la legitimidad, es conveniente alentar una mayor participación de los ciudadanos y para que esto sea factible, es indispensable dotarlos de mayor poder de decisión y, sobre todo, capacitarlos sobre lo que significa ser ciudadano, Es por ello que considero que el presupuesto participativo es una política que busca ante todo, la construcción de la ciudadanía en la Ciudad de México.

La participación ciudadana ha sido un componente importante dentro de la reforma política del Distrito Federal desde la década de los años ochenta. La primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) fue expedida en 1995 y desde entonces ha sido modificada y reemplazada en diversas ocasiones (1998, 2004, 2005, 2007, 2009, 2010 y 2011). No fue sino hasta 2009 que se debatió en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la creación de dos nuevas figuras de participación ciudadana que tuvieran facultades para vigilar la acción gubernamental, a través de la Red de Contralorías Ciudadanas, y generar espacios de deliberación, concertación y generación de consensos entre los propios ciudadanos, mediante la creación de las Asambleas Ciudadanas.

Tales instancias acompañan a las formas organizativas tradicionales las formas organizativas tradicionales de participación ciudadana como los comités vecinales y los consejos consultivos ciudadanos que han existido en la historia de la participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal, aunque con distintos nombres.

La LPCDF del 27 de mayo de 2010 incluye el Presupuesto Participativo. Establece, entre otras cuestiones, que el Presupuesto Participativo por Delegación que se destinarán para que los ciudadanos y habitantes decidan sobre su aplicación. Esta ley instituye y regula los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana. Su objetivo es fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana, reconociendo 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.

En su momento, los Órganos de Representación Ciudadana fueron: el Comité Ciudadano (CC), el Consejo del Pueblo (CP), el Consejo Ciudadano Delegacional y el Representante de Manzana.

- ◆ **Comité Ciudadano:** El comité Ciudadano era el órgano de representación ciudadana por colonia. Estaba formado por nueve integrantes elegidos por los vecinos de la colonia, por votación universal, libre directa y secreta; el cargo es honorífico, por tres años sin reelección.

Sus funciones eran: representar los intereses de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a sus demandas o propuestas; instrumentar las decisiones de las Asamblea Ciudadana; elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario; coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo;

participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia; dar seguimiento a los acuerdos de la asamblea ciudadana; supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia; conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal; desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana; promover la organización democrática de los habitantes para la resolución de los problemas colectivos; proponer, fomentar y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las comisiones de apoyo comunitario; convocar y presidir las asambleas ciudadanas y las reuniones de trabajo temáticas y por zona; emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; informar a la asamblea ciudadana sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo; establecer acuerdos con otros comités ciudadanos para tratar temas de su demarcación; recibir capacitación, asesoría y educación; representar a la asamblea ciudadanía.

- ◆ **Consejo Ciudadano:** El Consejo Ciudadano era la instancia de carácter consultivo y de coordinación de los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas con las autoridades de cada Delegación.

Estaba integrado por el coordinador interno de cada uno de los comités ciudadanos, los coordinadores de concertación comunitaria de los Consejos del pueblo, las autoridades tradicionales y los representantes de cada una de las organizaciones ciudadanas debidamente registradas en la demarcación territorial que corresponda.



El Pleno de los Consejos Ciudadanos tenía atribuciones para: emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial; Informar a las autoridades sobre los problemas que afecten a sus representados; Proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; Informar a cada uno de los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos; Conocer y opinar sobre los anteproyectos de presupuesto de egresos de las Delegaciones; Participar en las consultas ciudadanas que establecen los artículos 83 y 84 de la LPCDF; Conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las Delegaciones; Conocer y opinar sobre los informes trimestrales que los Jefes Delegacionales, Solicitar información a las autoridades Delegacionales para el mejor desempeño de sus atribuciones; Solicitar la presencia de servidores públicos Delegacionales; Recibir cada tres meses la visita del Jefe Delegacional.

- ◆ **Representantes de Manzana:** Cada manzana de la Colonia elige un representante a través de asambleas ciudadanas por manzana convocadas por el respectivo comité ciudadano. Estos representantes coadyuvan con el Comité Ciudadano o el Consejo del pueblo para supervisar el desarrollo y ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno en sus diferentes niveles. Además, emiten opinión sobre la orientación del presupuesto participativo y canalizan las demandas de los vecinos al Comité Ciudadano.
  
- ◆ **Consejo del Pueblo:** Consejo del pueblo es el comité conformado en los pueblos originarios que mantienen la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. En el artículo transitorio décimo tercero se enlistan los 40 pueblos así considerados

pertenecientes a 4 Delegaciones: Xochimilco (14), Tláhuac (7), Milpa Alta (11) y Tlalpan (8). Su funcionamiento y operación es semejante a la de los Comités Ciudadanos, sólo varían en cuanto a la Coordinación interna que es sustituida por la Coordinación de Concertación Comunitaria, y el papel de la autoridad tradicional (por ejemplo, en su poder de convocatoria).

Con la última reforma a la Ley de Participación Ciudadana se pueden apreciar los siguientes cambios significativos:

<b>Consulta Ciudadana Sobre Presupuesto Participativo</b>	
<b>Anteriormente</b>	<b>Ahora con la nueva Ley</b>
Monto anual actual 3%	3.25% en 2020. Se incrementará 0.25% anualmente hasta llegar a 4%
Distribución equitativa del recurso	50% distribución proporcional y 50% dependiendo de las condiciones de las comunidades.
Registro de proyectos sin necesidad de diagnósticos	Diagnósticos mediante asambleas ciudadanas
Propuestas directas	Las propuestas podrán considerar el diagnóstico resultado de las asambleas ciudadanas
La convocatoria salía a principios de abril	La convocatoria saldrá la primera quincena de enero - Por <b>única ocasión</b> la convocatoria de 2019 salió en la 2da quincena de noviembre
Jornada Consultiva en septiembre	Jornada electiva en mayo - Por <b>única ocasión</b> la consulta será el 15 de marzo de 2020
Difusión de resultados en medios digitales y sedes distritales	Difusión de resultados en asambleas ciudadanas y plataforma digital del IECM
Ausencia de seguimiento formal de proyectos	Seguimiento por parte de de comités de ejecución y vigilancia, IECM y alcaldías.
Consulta anual	Consulta anual y previo al año electoral. Se realizaron 2 consultas en el caso de 2020 y 2021.
Ausencia de sanciones ante incumplimiento	Posibilidad de sanción por la Contraloría General de la Ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia con las Leyes de Participación Ciudadana de la Ciudad de México

Es de resaltar que con la nueva ley de participación ciudadana se obtiene una mejora en el porcentaje de presupuesto para los proyectos, con un incremento del .25% anualmente hasta llegar al 4%, brindando la posibilidad de mayores cambios sociales con proyectos de mayor impacto, y la posibilidad de sanción por la Contraloría General de la Ciudad de México.

<b>Comisiones de Participación Comunitaria</b>	
<b>Anteriormente</b>	<b>Ahora con la nueva Ley</b>
Comité Ciudadano y Consejo del Pueblo	Comisiones de Participación Comunitaria (COPACO)
Integrado por 9 personas	Se conformará por 9 integrantes. 5 deben ser de distinto género a los otros 4
El registro de participantes era en fórmula	El registro será individual y las personas más votadas serán quienes integren la comisión
La elección se hacía el primer domingo de septiembre	La elección será el primer domingo de mayo - Por única ocasión, la convocatoria se emitió en la 2da quincena de noviembre de 2019 y la jornada electoral se realizó el 15 de marzo de 2020
Se reunía por lo menos una vez al mes	Obligatoriamente se reunirán por lo menos cada 2 meses
Las causas de separación o remoción estaban establecidas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	El IECM determinará las causales de remoción y solución de conflictos a través de un reglamento
La propaganda para difundir las fórmulas debía hacerse en trípticos y materiales análogos	La propaganda será en papel o material 100% biodegradable y, al menos el 50% deberá ser reciclado.

Fuente: Elaboración propia con las Leyes de Participación Ciudadana de la Ciudad de México

Actualmente el presupuesto participativo se define en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCDMX) como el proceso por el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio de la Ciudad de México.

Se considera en el artículo 116 de la Ley referida el 4% del presupuesto de cada alcaldía para este rubro, el cual se divide entre las colonias y pueblos originarios de manera igualitaria. El Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) es el órgano encargado de convocar, en la primera quincena del mes de enero, a la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, cuyo objeto es definir los proyectos específicos en que se aplican los recursos en las colonias y pueblos originarios de la Ciudad.

El IECM convoca, organiza, desarrolla y vigila el proceso de celebración y de resultados de las consultas. El Capítulo VII de la LPCCDMX establece la participación de los Comités Ciudadanos en el presupuesto participativo, así como las facultades en la materia de la Asamblea Legislativa, la Jefatura de Gobierno, el Instituto Electoral, los Jefes Delegacionales. El Jefe de Gobierno es el responsable de proponer los montos y rubros sobre los cuales se ejercerá el presupuesto. La Asamblea Legislativa aprueba el decreto de presupuestos de egresos de la Ciudad de México y vigila, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo. A los alcaldes les corresponde incluir, en los anteproyectos y programas operativos, el presupuesto participativo y su distribución a todas y cada una de las colonias. La determinación de los proyectos en los que se aplica el presupuesto participativo se sustenta en los resultados de la consulta ciudadana anual. El IECM además de la atribución de coordinar las consultas ciudadanas que definen el destino del gasto, es el encargado de promover, capacitar, asesorar y evaluar sobre el uso de este mecanismo.

#### **2.4 - Ejercicios de Presupuesto participativo en la Ciudad de México**

El presupuesto es un plan de acción de gran importancia porque refleja las prioridades y objetivos del gobierno, y puede tener una función redistributiva con impacto en la vida de los habitantes. El Presupuesto Participativo genera un espacio para que la población incida en la toma de decisiones.

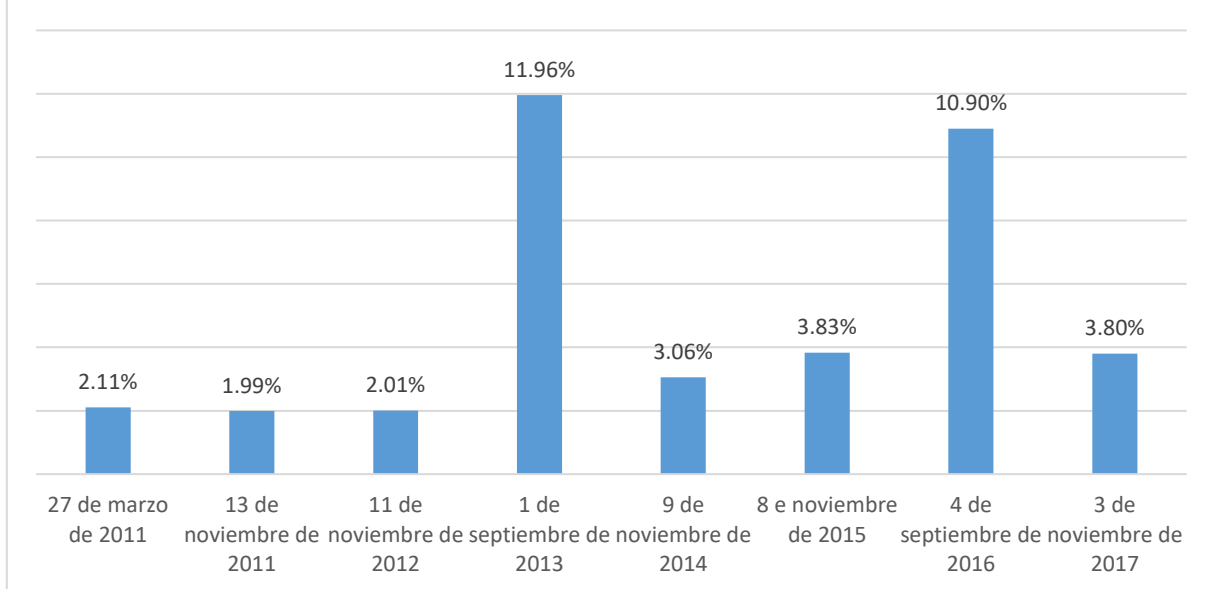
Las experiencias han sido muy heterogéneas, variando el grado de participación de la gente; los ámbitos de incidencia; el grado de institucionalización; la naturaleza de los actores; los porcentajes asignados; los rubros (capítulo, concepto y partida) del gasto, etc. La primera experiencia de presupuesto participativo fue la de la ciudad de Porto Alegre (Brasil), en 1989, tras la victoria del Partido de los Trabajadores en

las elecciones municipales. Actualmente está establecido en muchas ciudades de todo el mundo.

En el entonces Distrito Federal, como ya se había mencionado, las primeras delegaciones en adoptarlo fueron la Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Tlalpan, después Iztapalapa. A partir de **2011**, por ley, las 16 delegaciones lo incluyen en su presupuesto y están obligadas a programarlo, ejercerlo e informar (en sus Informes de Avance Trimestrales y en la Cuenta Pública) el destino de los recursos y el grado de cumplimiento de su ejercicio. La población participaba a través de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblo (ahora denominados COPACO) mediante una Consulta Ciudadana. El resultado de la Consulta será incorporado en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

De esta manera, el presupuesto participativo es una forma fundamental de la participación ciudadana, aunque de manera limitada, brinda la oportunidad a la población para decidir sobre el destino de los recursos públicos asignados a cada demarcación territorial de la Ciudad, de involucrarse en los asuntos de su colonia o pueblo, de informarse, de pedir cuentas. No obstante lo anterior, en la siguiente gráfica puede apreciarse una persistencia de abstencionismo y falta de participación en las consultas de Presupuesto Participativo organizadas por el IECM:

### Niveles de participación ciudadana en los ejercicios de presupuesto participativo en la Ciudad de México (2011-2017)



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Electoral de la Ciudad de México

Apenas el 5.3% de las personas en la Ciudad de México participaron en la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021, en contraste con la elección de alcaldes en la que la participación fue del 52.16% de la Lista Nominal. Con esto, es un hecho notorio que las Consultas del Presupuesto Participativo carecen del grado de afluencia con las que se esperarían en forma teórica.

Lo anterior, puede ser considerado una vacuidad para una democracia participativa o directa en la Ciudad de México, un instrumento malogrado en su fin mismo, la construcción de ciudadanía e involucramiento de la sociedad en las acciones políticas de su gobierno. Sin embargo, por baja que sea la participación, así pueda ser de 1%, es lo que se tomaría en consideración para realizar los proyectos más votados, por ese 1% de la ciudadanía toma de la decisión de todos los pobladores en su comunidad.

### 3.- ABSTENCIONISMO

Cuando se menciona la palabra abstención se puede venir a la mente una definición muy simple que podría ser la actitud y decisión de una persona de no participar en un hecho. Dentro de la vida política se da en las elecciones, cuando el ciudadano decide no asistir a las urnas a emitir su voto. Aunque, el abstencionismo trasciende más allá de los procesos electorales de nuestro país, ya que los mecanismos de la democracia directa se ven afectados, por ejemplo la participación de la ciudadanía capitalina en el ejercicio del presupuesto participativo.

Podemos entender que la verdadera participación de la ciudadanía en los procesos políticos para la democracia inicia con la creación del Instituto Federal Electoral el 11 de octubre de 1990, la creación de este instituto autónomo permite darle confiabilidad y legitimidad a las elecciones políticas, a través de la participación del ciudadano en el proceso electoral (con la figura del funcionario de la mesa directiva de casilla), de la misma manera, se creó la figura del observador electoral y mecanismos de seguridad. En palabras de Román Eduardo Cantú Aguillén esta modificación de la vida política provocó *“un país menos indolente y más comprometido en sufragar”* (Cantú Aguillén , 2009). Aunque deberíamos de agregar que el autor añade que a pesar de que esta institución ya nació y los mecanismos ya se han creado, aún en la actualidad sigue existiendo y de forma muy fuerte la abstención.

Se agrega a que este fenómeno de abstencionismo ha provocado problemas como: Una crisis en el sistema de partidos, falta de credibilidad en las instituciones, intervención de instituciones u organizaciones que deben de mantenerse en línea con proselitismo, elecciones cuestionadas y, además, yo agregaría: la fallida implementación de mecanismos de democracia directa.

Los estudios sobre el abstencionismo en democracias procedimentales contemporáneas, entendida esta última como un conjunto de procedimientos por el cual los ciudadanos deben de regir su modo de vida en las democracias. De igual

manera, entendida como los supuestos procedimentales por el cual se maneja las democracias, los roles que ejercen los ciudadanos dentro del sistema y la evaluación por el cual el individuo califica su funcionamiento. Esta evaluación se lleva a cabo el día de los comicios donde se califica a la administración saliente, los representantes futuros y a los partidos políticos, de la misma forma se evalúa su participación en el proceso electoral o su alejamiento de este (Cautigno Ramirez , 2018)

Entonces se entiende que el abstencionismo es un proceso en el cual la ciudadanía toma la decisión de participar (abstención activa) o no en los procesos democráticos, tanto para elegir a un candidato para ocupar un cargo público (abstencionismo electoral) como el de no querer participar en los mecanismos de la democracia directa o participativa. Entonces, el abstencionismo es un proceso que se ve influenciado por las percepciones de la democracia, el poder, la política y las decisiones y acciones gubernamentales.

### **3.1- La participación ciudadana**

Uno de los tantos conceptos que se han utilizado en la política y democracias actuales ha sido el de participación. Se puede considerar como el mecanismo en el cual los ciudadanos pueden participar para la resolución de problemas y la elección de representantes para que puedan tomar las riendas de cuestiones de política nacional. Según Mauricio Merino, piensa que se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (Merino , 2013). Es decir, se piensa que la participación ciudadana en las democracias, a diferencia de otras formas de gobierno, utiliza las voluntades y las diferentes opiniones en los diferentes sectores para resolver los problemas pacíficamente a través de los mecanismos democráticos.



La participación ciudadana se ha ido estudiando como una forma de resolver la crisis que la democracia ha ido generando al momento de centralizar la participación a ciertos periodos de tiempo con las elecciones de candidatos. Para ciertos estudiosos hablar de la participación ciudadana en las democracias suele caer en puro formalismo institucional y procesal en el cual suele estancarse la investigación. En la realidad, la división entre la clase política que toma decisiones y los ciudadanos que los escogen para tomar esas decisiones suele generar un divorcio que provoca apatía, descontento y abstencionismo. Entonces con deficiencias crecientes, el modelo de democracia por elecciones es donde el ciudadano, entre una elección y otra, queda al margen de las decisiones sobre política y asuntos públicos (Contreras y Montecinos , 2019).

Para profundizar un poco más acerca del problema de la participación ciudadana hay que tener en cuenta el tamaño de las democracias que imperan en los estados contemporáneos y el tamaño de los estados donde la democracia se establece. Es decir, tratar de hacer una comparación de la participación de las democracias modernas a la democracia ateniense es caer en un profundo hoyo oscuro, en el cual su comparación nos llevaría a una escasa comprensión del funcionamiento y de la participación ciudadana como tal. Entonces para tener un buen acercamiento a la participación ciudadana hay que entender la tipología de la democracia moderna que, son la democracia representativa y la democracia participativa.

A pesar de haber dos tipos de democracia moderna, su entendimiento nos lleva a considerar que estos modelos de democracias no son completamente independientes entre sí, sino que ambas responden a la democracia, es decir, tanto representan y participan en ambas (Contreras y Montecinos , 2019). La democracia moderna la entenderemos a diferencia de las democracias atenienses como un conjunto de instituciones que retoman las demandas de los ciudadanos para poder

atender a sus problemas y sus diferentes exigencias por medio de una institucionalización que van a practicar la resolución de problemas.

Hasta aquí se entiende que la participación ciudadana en las democracias modernas forma un papel importante para la resolución de problemas y en especial a los problemas que genera la falta de representatividad de los sistemas democráticos tradicionales. Entonces hasta el momento para mejorar la representatividad de los ciudadanos con la clase política es importante la generación de la democracia participativa como una forma de retomar el modelo representativo y atender los problemas a través de una participación ciudadana y la representación de políticos. En este sentido, entendemos a la participación ciudadana como una posible intervención de la sociedad en la resolución de problemas sin ser parte de la administración pública, pero con su participación a través de los mecanismos democráticos se permita la resolución de los conflictos que se presenten en la vida del ciudadano.

### **3.2- La cultura política**

Según Jaqueline Peschard (2016), nos habla que la cultura política nace ligada al tema de la modernidad y se va desarrollando junto con la democracia. Se dice que la cultura política nace con la modernidad pues viene a cambiar las relaciones de poder, la modernidad arranca con la introducción de la tecnología al proceso productivo y esta va acompañada de movimientos de industrialización, urbanización y de la extensión de los medios de comunicación, también afecta en el aumento de las capacidades de los medios de producción para poder aprovechar los recursos humanos y las capacidades económicas.

Por otro lado, la industrialización genera aspiraciones sociales, junto a estos reajustes sociales se genera desajustes y reacomodos que afectan la estabilidad del sistema establecido. Los cambios de la modernidad traen consigo cambios que

van más allá del ámbito económico. Las demandas y aspiraciones al no hallar canales adecuados para poder satisfacerse dan lugar a presiones que afectan y pongan en peligro los sistemas políticos. Los sistemas políticos se ven apretados por estos cambios y deciden emprender un correspondiente cambio institucional que permita recoger las demandas de la sociedad civil.

La modernidad trajo consigo un cambio en los valores y normas de la sociedad, no solamente trajo el cambio en cuestiones materiales. Es decir, la modernidad trae consigo un conflicto de cambios valorativos y normativos. El cambio de producción (de una economía agraria a una industrial) trae un cambio a las instituciones ya establecidas. Peschard habla sobre que esto *“se trató de construir una nueva estructura que sea capaz de recoger las demandas de la sociedad, pero que además sea capaz de crear un nuevo código moral y válida para todo el conjunto de la sociedad”* (Peschard, 2016).

Gabriel A. Almond y Sídney Verba, los dos autores pioneros en la cultura política, hablan sobre la modernidad y la tecnología como promotores para que las viejas y nuevas naciones se acomoden al sistema democrático, pero ellos retoman que la diferencia entre estas dos culturas, ya que tomando en cuenta los sistemas políticos de las diferentes naciones (nuevas y viejas naciones) se pudieron distorsionar la democracia y la cultura política (Almond y Verba, 1963).

Se hace una comparación de las sociedades modernas de la burocracia eficaz y la ingeniería, ellos hablan sobre cómo se va a dar una aplicación racional de cada material que estos dos campos van a utilizar (lo social usa a los seres humanos y las organizaciones sociales, mientras la ingeniería hace referencia a los materiales), esta comparación se hace porque sostienen que la modernidad trajo consigo una aplicación eficiente de los recursos materiales, humanos y económicos y las naciones nuevas y viejas, ellos conciben que los únicos países que han podido aplicar una burocracia eficaz son las naciones europeas (Europa occidental) y Estados Unidos, mientras los países nuevos (América latina, Asia y África) buscan

copiar estos mecanismos e instituciones para poder llevar a cabo este proceso de modernización.

Ellos conciben que las naciones nuevas optaron por dos tipos de modelos políticos la democracia y el autoritarismo y que la política democrática no tiene un claro desarrollo. Retomando a Peschard, ella habla algo similar, el sistema democrático - representativo había sido el modelo ideal para aquellas sociedades urbanizadas e industrializadas. Por su parte las sociedades en vías de desarrollo habían adoptado el modelo constitucional de la democracia liberal, pero en la práctica se habían establecido, más o menos autoritarismos.

Entonces, analizando cómo fue establecido y el desarrollo del sistema político moderno se puede tener en cuenta que la cultura política es un tema que se necesita en las ciencias sociales para estudiar el desarrollo de la democracia de las “naciones nuevas”.

La cultura tiene un papel fundamental en el estudio del sistema político democrático de las nuevas naciones. El problema no es un asunto de un desarrollo democrático en las estructuras formales del sistema, sino del desempeño o comportamiento efectivo del mismo, lo cual obliga a voltear a ver a las culturas de tales estructuras.

La cultura política es importante para el sistema político, pues genera un sistema político - democrático estable, que se necesita como patrón cultural que esté relacionado con la democracia, pues como bien lo refiere Peschard *“los sistemas políticos deben contar con una cultura política adecuada, esto es, valores y símbolos referentes al campo de la política que estuvieran lo suficientemente socializados entre la población”* (Peschard, 2016).

La misma cultura política afecta la naturaleza de la democracia y de la cultura democracia. Ahora bien, según Almond y Verba “los grandes ideales de la democracia -libertad, principio de gobierno electo por los gobernados y dignidad

individual- son conceptos elevados y fecundos; pero los principios de la política democrática y de su cultura – la manera en que los dirigentes políticos toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las normas y actitudes del ciudadano corriente sus relaciones con el gobierno y sus conciudadanos- son componentes más sutiles (Almond y Verba, 1963).

Algunos conceptos a resaltar sobre la cultura e ideología políticos, actitud y comportamiento políticos con los siguientes:

- Cultura política – ideología política: la ideología política tiene un carácter más acotado y diferenciado en la población en general. Este pequeño sector tiene una noción doctrinaria, en donde sus seguidores enaltecen una ideología.
- Cultura política – actitud política: La actitud política es una variable intermedia entre una opinión (comportamiento verbal) y una conducta comportamiento activo. Es una distinción mental, intelectual en función a un suceso político concreto.
- Cultura política – comportamiento político: se refiere a la conducta objetiva que de alguna manera es expresión de la cultura política.

### **3.2.1- Orientaciones políticas**

Las orientaciones políticas son parte de la teoría de Almond y Verba y a través de las orientaciones es como el individuo se va a desarrollar y relacionar con ciertos objetos de la vida política. Entonces, las orientaciones son “aspectos internalizados de objetos y relaciones”

Hay tres tipos de orientaciones y son:

- **Orientaciones cognitivas:** conocimientos y creencias hacia el sistema político, los roles y los incumbentes de esos roles en sus aspectos políticos (Inputs) y administrativos (outputs).

- **Orientaciones afectivas:** son los sentimientos hacia el sistema político, roles, personas y logros.
- **Orientaciones evaluativas:** son los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor, la información y sentimientos.

Las orientaciones son el punto intermedio entre el individuo y el sistema político, estos puntos de referencia ayudan a reconocer el sistema político, la política y la democracia y facilitan hacer sus propios juicios para juzgar si es buena o mala.

Para comprender mejor hacia que orientación se inclina hay dos puntos a tomar en cuenta, estos son:

- Se tiene el sistema generado: es el sistema en su conjunto. En este punto el individuo concibe a su sistema político como algo general y le da valor y características. Por ejemplo, si el sistema es democrático o no; si es eficiente o no.
- Las orientaciones hacia uno mismo: el individuo se concibe como elemento político activo, el contenido y la realidad de normas de obligación política personal confiando con el sistema político.

Podemos hablar de sistemas políticos leales participativos, súbdito o participativo cuando las orientaciones políticas se acercan a la unidad o a una perfecta congruencia entre cultura y estructura. La congruencia es fuerte, si las frecuencias de orientación positivas se acercan a la unidad (+) y es débil cuando se percibe la estructura política, pero se acerca a cero. La incongruencia entre cultura y estructura política comienza cuando se ha sobrepasado el punto de indiferencia y aumenta en frecuencia el efecto y la evaluación negativa (-).

	Lealtad	Apatía	Alienación
Cognitiva	+	+	+
Afectiva	+	0	--
Evaluativa	+	0	--

Fuente: elaboración propia.

El signo “+” supone una elevada frecuencia de conciencia o de sentimiento positivo, o de evaluación hacia objetos políticos. El signo “—” supone una elevada frecuencia de valoraciones o sentimientos negativos. El signo “0” significa una gran frecuencia de indiferencia (Almond y Verba, 1963).

Después de hablar de la congruencia que tiene el sistema político, nos lleva a la conclusión que la cultura política no es homogénea. “los sistemas políticos de participación incluirán, aun el caso de culturas políticas parroquiales y de súbdito” (Almond y Verba, 1963). Por ejemplo, las sociedades de cultura participativa suelen tener un carácter de todavía de súbditos y participativos. Las culturas no son homogéneas en su totalidad y los individuos no solamente se desarrollan en el ámbito político; sino que tienen más escenarios en donde desarrollarse, *“así el ciudadano de una sociedad participativa es activo en los asuntos gubernamentales y políticos; pero está sujeto a la ley y es miembro de grupos primarios difusos”* (Almond y Verba, 1963).

Como se ha dicho la cultura política no es homogénea, ya que en una cultura política se puede tener una cultura parroquial y otra súbdita, así que hay que hablar de culturas políticas sistemáticamente mixtas para hacer referencia a una cultura política de una nación. Una cultura políticamente mixta es aquella donde coexisten dos o más culturas políticas, una simple y otra compleja; de esta manera, cuando existen dos o más suele haber un conflicto o inestabilidad en la estructura.

### **3.3 Cultura política y el abstencionismo**

Hasta el momento se ha expuesto la percepción de Almond y Verba en el cual demuestran a través de una investigación empírica su propuesta de estructura e individuo, pero ¿hasta qué punto ayuda a entender el abstencionismo? Antes que nada, el trabajo de ambos autores se desarrolla durante la década de los años 60 y por lo tanto, tiene ciertas características obsoletas en las democracias del siglo XXI. Se podría decir en un primer momento que una de las características que tiene su trabajo es el enfoque teleológico y evolucionista al entender que las sociedades políticas tengan que pasar por ciertos estadios para alcanzar un estadio superior. Aunque no se puede descartar la propuesta metodológica para entender la cultura política a través de las orientaciones que nos permitirá entender la concepción simbólica del sistema político.

En el trabajo de Almond y Verba se ve reflejado el enfoque de la escuela de cultura antropológica de cultura y personalidad norteamericana. Una de las principales críticas a este aporte es que hay una estrecha relación entre el autoritarismo con la cultura súbdita y la democracia con la cultura participativa en la cual una fuerte raya hace que su estudio sea inaplicable a ciertos contextos. Este enfoque aun contiene una percepción que el cambio sociocultural está determinado por la cultura imperante en una sociedad (Tajona, 1998).

Actualmente los trabajos de la cultura política se han ido por un rumbo diferente, dejando de lado la perspectiva sociológica, mientras los antropólogos dan una nueva perspectiva de la cultura política separa tajantemente la cultura y la política, llevando consigo ya no a la política como actor determinante en la cultura sino, tomando a la política dentro de la cultura en general.

Uno de los mayores problemas a los cuales se enfrentan los estudiosos de la cultura política es a la diversidad cultural de la sociedad que pueda que parece homogénea. Uno de los problemas del corte sociológico del estudio de los ingleses es la



generalidad que traen consigo su estudio. Esteban Krotz afirma que un estudio de la cultura política en México nos lleva en primer lugar a reconocer la multiétnicidad y la pluriculturalidad (Tajona, 1998).

Entender la cultura política en México nos lleva a entender hasta qué punto la diversidad cultural nos permite entender problemas específicos de una región. Por ejemplo Clifford Geertz afirmaba que el estudio de la cultura más allá de crear leyes y entender la generalidad de la sociedad humana, es importante, para el que el estudio científico de la cultura sea más la tarea interpretativa y fenomenológica de la propia sociedad a través de sus representaciones y simbolizaciones en su cultura y su comportamiento (Geertz , 2003).

La cultura política tiene que dejar de lado su parte sociológica y entender la cultura política como un todo, como factores que determinen las diferentes concepciones acerca del entorno político al que se va a enfrentar. Es decir, para llevar a cabo una comprensión de la cultura política del ciudadano tiene que dejar de lado su visión estadística de las concepciones que se tiene hacia el sistema político, dejar de lado la media u otros datos estadísticos que nada más muestran el problema, pero no se comprende más allá de una entrevista, sino entender el entorno al cual el individuo se ve inmerso.

Es decir, determinar hasta qué punto lo político, lo socioeconómico, lo cultural, lo educativo y las otras esferas a las cuales el ciudadano está inmerso va a afectar en la participación de los procesos democráticos y en su evaluación del papel que hace en la democracia.

Entonces ¿qué relación se establece entre el abstencionismo y la cultura política? La definición que se retoma de la cultura política es la forma en que los individuos van a representar y a simbolizar los procesos políticos y las instituciones, en pocas palabras como representan lo político en su vida. Entender el abstencionismo, más allá del simplismo de decir que los ciudadanos se abstienen por la ignorancia que la opinión pública impone como respuesta a este problema, es entender que el

abstencionismo tiene sus bases en un proceso racional y cultural que lleva a la evaluación de la situación política y que esta se ve representada por la cultura política y sus orientaciones a las cuales el ciudadano se acerca para entender lo político.

### **3.4 Tipos de abstencionismo**

No hay una única clase de abstención electoral, ni una explicación única. El análisis de las distintas clases de abstención permite abordar detenidamente sus causas en cada momento de participación electoral, o evento de democracia participativa.

En primer término, cabe señalar la existencia de una abstención técnica o estructural motivada por razones no imputables al ciudadano con derecho a voto: enfermedad, ausencia, defectos de la inscripción censal, clima, alejamiento de la casilla electoral, etc. Junto a ella cabe mencionar la abstención política o racional, la cual es una actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del sistema político o de la convocatoria electoral en concreto (abstencionismo de rechazo) o bien de no identificación con ninguno de los líderes o los partidos políticos en contienda electoral, convirtiéndose la abstención que podríamos denominar activa en un acto de desobediencia cívica o en la concreción de su insatisfacción política.

Cuando traspasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa o abstención activa, con el objeto de hacer pública la oposición al régimen político o al sistema de partidos, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante.

Existe asimismo el abstencionismo apático motivado por la “pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto

individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención” (Barthelemy, 1923), y junto a éste el que podríamos denominar abstencionismo cívico, en el que el ciudadano participa en el acto electoral, pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo que emite el voto en blanco.

Flanigan (2018) ha elaborado un listado en el que relaciona nivel de interés político y nivel de participación política en los siguientes términos:

- a)** bajo interés-baja participación: abstencionismo por satisfacción que desemboca en un consenso tácito sobre las reglas del juego y sobre el *sistema político* y opera como factor de estabilidad;
- b)** bajo interés-alta participación: abstencionismo prohibido, sancionándose a los que inmotivadamente no cumplen el deber de votar;
- c)** alto interés-baja participación: abstencionismo de rechazo o choque;
- d)** alto interés-alta participación: que sería el reflejo electoral del modelo ideal weberiano.

En todo caso, al final enfatiza que el sistema político democrático no pierde legitimidad con el descenso del nivel de participación, pues la abstención es admitida o tolerada como forma de expresión política en la democracia, aun cuando su ideal es el participativo pleno de la totalidad de los ciudadanos.

## 5.- CONCLUSIONES

Como se hizo mención en el último apartado del capítulo de abstencionismo, como tal no hay un solo tipo de abstencionismo, sino que esta nos lleva a entender que el abstencionismo está motivado por diferentes factores. Como se estableció anteriormente, lo que nos lleva a formar una cultura política son los diferentes factores culturales al cual está inmerso el sujeto. El abstencionismo como tal, está determinado por la cultura política de los ciudadanos. Entendiendo la cultura política como representación y simbolización que hacen de lo político. Podríamos decir que si vemos a la Ciudad de México como una entidad pluricultural, como afirmaba Geertz, entonces la explicación de la diversificación del abstencionismo tiene una posible respuesta.

Así pues, se presenta un abstencionismo técnico o estructural en el cual se sabe que, en la Ciudad de México, como una gran metrópolis tiene una diversidad de problemas al cual los ciudadanos no prevén. Una de las principales causas de este tipo de abstencionismo y que se presentó en las elecciones del año pasado fue la cuestión de prevención y salud, ya que la coyuntura del Covid-19 hizo que ciudadanos preferían evitar el contagio y quedarse en sus casas.

Otro tipo de abstencionismo es el abstencionismo político o racional el cual tiene un acercamiento más a lo que se planteó con la cultura política entendiendo este como un factor que influye en la participación ciudadana y como este proceso racional que permite al ciudadano decidir no votar o no participar en los procesos democráticos. Actualmente el mexicano se enfrenta a una desconfianza a las instituciones políticas y sus procesos. Incluso esto se podría ver reflejado con personas con diferentes ideologías y afines políticos, los cuales pueden provocar un abstencionismo como una forma de protesta al régimen en el poder. De igual manera me gustaría remarcar, lo último que fue mencionado a otro tipo de abstencionismo que es la del abstencionismo beligerante o de lucha, una protesta de abstención activa.

Por último, los últimos dos tipos de abstencionismo en los que se pueden hacer más énfasis como explicación las causas sociales en la Consulta del Presupuesto Participativo son el abstencionismo cívico más que del abstencionismo apático. Se puede observar que en este último tipo de abstencionismo de igual manera como un proceso racional en el cual el ciudadano decide apartarse del proceso electoral y democrático por cuestiones de desinterés y que desconoce la consecuencia de su nula participación. El otro tipo de abstencionismo, el cívico, tiene más consistencia, ya que se podría observar al abstencionismo como una cultura política de tradición en el cual su tendencia a la participación está determinada por ciertas costumbres o cierta forma de su pensar político, parecido a la cultura política parroquial.

La propuesta de Flanigan nos permite entender de forma sistemática cada uno de los tipos de abstención. Y así se formarían:

<b>Tipo de abstencionismo</b>	<b>Interés</b>	<b>Participación</b>
Técnico/Estructural	Bajo/Alto	Baja/Alta
Político racional	Alto	Baja/Alta
Beligerante o de lucha	Alto	Baja
Apática	Bajo	Baja
Cívica	Bajo/Alto	Alta

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro anterior se salió totalmente de la propuesta Flanigan y se trató de adaptar cada una de estas propuestas al interés y participación. En un primer punto, se puede observar al abstencionismo técnico/estructural, el cual se ve reflejado con un interés Bajo/Alto, ya que la ciudadanía podría tener un interés por lo político y poder participar a pesar de la situación en la que esté, pero puede que también su interés sea bajo y aun así participar, parecido al abstencionismo cívico. Por otra parte, puede que el interés sea bajo y la situación que se presente sea la de no participar.

En el segundo caso, del abstencionismo político racional, el interés por la política suele ser alta, ya que el ciudadano se enfrenta a la vida política y por lo tanto, hay un proceso racional que ayuda a tomar la decisión de participar o no.

En las otras formas de abstencionismo tenemos a una parecida a la racional que es la beligerante o de lucha el cual se enfrenta a una alta interés por las cuestiones políticas y que incluso el proceso racionalizador para la toma de decisiones permite que el ciudadano decida su no participación por una forma baja participación por motivos de posturas políticas o de ideologías políticas.

En el abstencionismo apático se nos presenta un bajo interés por las cuestiones políticas y por otra nos conlleva a una baja participación. Este tipo de abstencionismo nos lleva a uno de los extremos que es aquel donde el ciudadano no tiene interés por la política y donde puede que el sistema cultural pueda tener gran influencia en su toma de decisiones.

Por último, el abstencionismo cívico conlleva un abstencionismo con una particularidad, ya que puede haber un poco interés por la política, pero esto puede proseguir con una gran participación alta, en la cual el ciudadano no lleva a cabo un proceso racional como tal, sino que su participación carece de un proceso de decisión y se participa por cuestiones de costumbre y tradición, parecido a una cultura parroquial.

Al tener en cuenta que la Ciudad de México al ser un lugar tan pluricultural no podemos determinar que para una persona o para la ciudadanía en general podamos aplicar solamente un tipo de abstencionismo, sino que el proceso cultural hace que el ciudadano tenga muchas decisiones que haga que el abstencionismo pueda tener diferentes factores que haga que se perpetúe en las prácticas democráticas.

## 6.- BIBLIOGRAFÍA

Almond y Verba, La cultura civica. Estudio sobre la participacion politica democratica en cinco naciones, 1963, pág. 39)

Belmonte, A. (2012) Informe “*Instrumentos de participación ciudadana*”, Universidad Nacional de Cuyo, área de Políticas Públicas. Disponible en [http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION\\_CIUADANA.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUADANA.pdf)

Barthélémy, J. (1923). Pour le vote obligatoire. *Revue du droit public et de la science politique*, p. 5.

Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para su implementación. *Revista de ciencias sociales*, 178-189.

Cunill, N. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.

Cautigno Ramirez, A. (4 de abril de 2018). Scielo. Obtenido de Scielo: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612018000100107#fn1](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612018000100107#fn1)

Dieter Nohlen, “Democracia directa, en *Diccionario de Ciencia Política*, Porrúa, México, 2006, p. 343.

Daniel Zovatto, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado: 1978-2001”, en *Democracia y Formación Ciudadana*, IFE, México, 2002, p. 71.

Daniel Zovatto, “Mecanismos de democracia directa y semidirecta”, *La Reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2010, p. 151

Enoc Francisco Morán Torres, “La democracia participativa en México, abismo entre legislación y la realidad”, en *Democracia Participativa. Visiones, avances y provocaciones*, IFE, México, 2010, p.139

Flanigan, W. H (2018). *Political behavior of the American electorate*. CQ Press.

Font, J., Della Porta, D. & Sintomer, Y. (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. Londres: Rowman and Littlefield.

Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: GEDISA.

García Bátiz, M. L., & Téllez Arana, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles latinoamericanos*, 26(52)

Genro, T., & de Souza, U. (2000). Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre. *Utopías, nuestra bandera: revista de debate político*, (183), 29-73.

García, M. L. (2006). *Planeación participativa: la experiencia de la política ambiental en México*. México: Plaza y Valdés.

Hofbauer, H., y Vinay, C. (2002). Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas, experiencias internacionales y de México. *México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, AC*.

Montecinos, E. (2005). Instituciones políticas y participación social en el espacio local. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (9), 3-14.

Merino, M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Norton, A., & Elson, D. (2002). What's behind the budget. *Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, ODI, London.

Olvera, A. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de*



*participación democrática*. México. Recuperado de [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

Olvera, A. (2010). Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada. En Olvera, A. (Coord.). *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (pp. 13-57). México: cieras/Universidad Veracruzana.

Prud'homme, Jean-Francois "Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa", en Consulta Popular y democracia directa, IFE, México, 2012

Prud'Homme, J. F. (1997). *Consulta popular y democracia directa* (Vol. 44). México: Instituto Federal Electoral.

Payne, J. M. *et al.* (coords.), 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID, IDEA.

Rabasa Gamboa, E. (2020). La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Cuestiones constitucionales*, (43), 351-376.

Ramírez Nariz, A. "Conceptos básicos. ¿Qué es la democracia participativa?", en Guía práctica de la democracia participativa y aprende a usarla, Dikynson, México, 2005, p.13.

Rodríguez, C. y Quintana, R. D. (2003). *Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización en municipios rurales: el caso de Cuquío, Jalisco*.

Shick, A. (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?* CEPAL.

Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis del Doctorado en Teoría Política y Social. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Tajona, H. (1998). Cultura política, poder y racionalidad. ALTERIDADES, 145-157.

Theiss-Morse, E. A., Theiss-Morse, E. A., Wagner, M. W., Flanigan, W. H., & Zingale, N. H. (2018). *Political behavior of the American electorate*. CQ Press.