

Participación Ciudadana en la CDMX: transversalización de la perspectiva de género y el Presupuesto Participativo

Citizen Participation in Mexico City: Gender Mainstreaming and Participatory Budgeting

Karla Valverde Viesca*

Helena Varela Guinot**

Luisa Medina Valderrábano***

Recibido: 6 de mayo de 2023

Aceptado: 10 de julio de 2024

RESUMEN

Este artículo analiza el Presupuesto Participativo en la Ciudad de México como un mecanismo de profundización democrática desde una perspectiva de género, retomando los planteamientos de Hans Kelsen sobre el *demos* como sujeto del poder, las reflexiones de Joan Prats y Nuria Cunill sobre gobernabilidad democrática y las aportaciones de Joan Font respecto a la centralidad de la participación deliberativa. El texto dialoga también con la tradición feminista de Celia Amorós, Ángeles Jiménez Perona y los análisis de María Cristina Benavente y Alejandra Valdés sobre igualdad sustantiva, subrayando cómo las estructuras de dominación continúan limitando la presencia efectiva de las mujeres en la esfera pública. A partir de datos del IECM, las autoras muestran que las mujeres participan más en el registro y votación de proyectos, pero enfrentan barreras institucionales, culturales y generacionales. Ins-

ABSTRACT

This article examines Participatory Budgeting in Mexico City as a mechanism for democratic deepening from a gender-sensitive perspective. It draws on Hans Kelsen's understanding of the *demos* as the locus of decision-making, Joan Prats' and Nuria Cunill's analyses of democratic governance, and Joan Font's reflections on citizen deliberation. The discussion is further enriched by feminist contributions from Celia Amorós, Ángeles Jiménez Perona, and the work of María Cristina Benavente and Alejandra Valdés on substantive equality, emphasizing how gendered power structures continue to constrain women's presence in public life. Using IECM data, the authors show that women participate more in both registering and voting for projects, yet face institutional, cultural, and generational barriers. Building on research by Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, and Betilde Muñoz-Pogossian on women's

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: <viesca@unam.mx>.

** Universidad Iberoamericana, México. Correo electrónico: <helena.varela@ibero.mx>.

*** Grupo Estrategia Política, México.

piradas en las discusiones de Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian sobre participación femenina, argumentan que la transversalización de la perspectiva de género —como plantean el ECOSOC y el BID— es indispensable para que este mecanismo contribuya realmente a la igualdad sustantiva y al fortalecimiento democrático.

Palabras clave: presupuesto participativo; participación ciudadana; igualdad sustantiva; perspectiva de género; democracia local.

political participation, they argue that gender mainstreaming—as articulated by ECOSOC and the Inter-American Development Bank—is essential for Participatory Budgeting to foster substantive equality and strengthen democratic practice.

Keywords: participatory budgeting; citizen participation; substantive equality; gender mainstreaming; local democracy.

Introducción

En la Ciudad de México, desde hace varios años se introdujo un mecanismo de participación ciudadana que permite a la población decidir en qué obra o servicio desea que el gobierno invierta los recursos asignados a una colonia o pueblo específico. Actualmente, el monto destinado al Presupuesto Participativo equivale a 4% del presupuesto anual de cada alcaldía, incremento derivado de la Ley de Participación Ciudadana de 2019 —pues anteriormente era de 3 %. A través de una consulta ciudadana se determinan las áreas prioritarias y se proponen proyectos propios. Se trata, como señala Escamilla (2019: 169), de “los primeros ejercicios de democracia directa”, cuyo impacto, tanto a mediano como a largo plazo, solo podrá observarse con el paso del tiempo. En este trabajo centramos nuestra atención en las características de este instrumento, su vínculo con el funcionamiento de la democracia y la relevancia que puede adquirir para impulsar la igualdad sustantiva y avanzar hacia una presencia real de las mujeres en la arena pública.

En un primer apartado se analiza la importancia de la participación ciudadana en un contexto de crisis democrática. Dado que la inclusión constituye un eje fundamental, se enfatiza la perspectiva de género como elemento imprescindible para comprender las desigualdades persistentes. En un segundo apartado se presentan los datos publicados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) sobre los tipos de proyectos propuestos en el Presupuesto Participativo, con especial atención al papel que desempeñan las mujeres en el uso de este tipo de instrumentos. Finalmente, se ofrece una reflexión sobre la transversalización de la perspectiva de género y sobre la necesidad de ir más allá de garantizar la mera presencia de las mujeres en los espacios de participación, a fin de que dichos mecanismos contribuyan efectivamente a avanzar hacia la igualdad sustantiva en la sociedad.

Participación ciudadana, democracia y perspectiva de género como mecanismo para la igualdad

La importancia de la participación ciudadana a través de mecanismos como el Presupuesto Participativo radica, entre otras cosas, en que este tipo de instrumentos fortalece la democracia al otorgar un papel central a la ciudadanía, que deja de ser un mero emisor de demandas o un aval de decisiones tomadas desde arriba, para convertirse en el punto de partida a partir del cual se definen las prioridades públicas. Con ello, se busca disminuir la brecha que durante décadas se ha abierto entre ciudadanía y clase política, con el fin de legitimar el régimen democrático. En términos de Kelsen, ello permitiría que el *demos* no solo sea objeto del poder —hacia quién se dirige su ejercicio— sino sujeto del poder —quién toma las decisiones— (Kelsen, 1988: 210).

Mediante estos mecanismos de participación se promueve que la ciudadanía no solo canalicé sus demandas a través de instancias mediadoras, como los partidos políticos —elemento central de la democracia representativa—, sino que se constituya en el eje desde el cual se determina qué es prioritario y cómo deben ejercerse los recursos públicos. De este modo, el rasgo “representativo” cede terreno frente al criterio “participativo” para hacer frente a fenómenos comunes en las democracias contemporáneas, como el descontento social o la desafección política, entendida esta última como el “distanciamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas y, de manera más general, de la política” (Gunther y Montero, 2006: 49; Montero y Torcal, 2013).

Este alejamiento suele originarse en la percepción ciudadana de que las decisiones tomadas en la esfera pública no responden al interés colectivo ni propician el bien común, sino que atienden necesidades personales o intereses partidistas de quienes detentan el poder. Expresiones como “no importa por quién votar, todos los partidos son iguales” o “los políticos solo piensan en su propio beneficio” reflejan esta percepción y han llevado incluso a plantear la situación como una crisis de las democracias liberales occidentales. Frente a este escenario, los mecanismos de participación política pueden desempeñar un papel paliativo al tender puentes entre la ciudadanía y la clase política, reconociendo el derecho del *demos* a intervenir en los procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, el reconocimiento formal de derechos debe ir acompañado de su ejercicio efectivo y pleno, lo cual requiere instrumentos y dispositivos institucionales que garanticen que lo establecido en el marco normativo pueda cumplirse. Un primer aspecto para considerar es la inclusión, de forma que se asegure que toda persona sujeta de derecho pueda ejercerlo sin obstáculos. Cuando las condiciones culturales, sociales o institucionales generan barreras que impiden que determinados grupos ejerzan libremente sus derechos, nos encontramos ante situaciones de discriminación. En este sentido, un instrumento diseñado para incorporar a la ciudadanía al proceso decisorio no puede operar a partir de la exclu-

sión de segmentos significativos de la población. Por ello, el propio diseño del mecanismo debe prever los medios necesarios para garantizar el acceso universal.

La participación de las mujeres es esencial, ya que difícilmente se puede concebir un sistema democrático que invisibiliza o limita el acceso de distintos sectores de la población a sus derechos. La exclusión no constituye simplemente una característica deficiente de la democracia, sino que expresa un déficit que pone en entredicho su propia existencia. Si se busca que el Presupuesto Participativo cumpla sus objetivos y contribuya al fortalecimiento democrático, es indispensable que no deje fuera a nadie, particularmente a un grupo históricamente tratado como minoritario —aunque numéricamente no lo sea—, como es el caso de las mujeres.

Una vez garantizado el acceso, es necesario profundizar en la calidad y las condiciones en que se desarrolla dicha participación. La esfera política ofrece un ejemplo claro de cómo la presencia de las mujeres en los espacios públicos no implica, por sí sola, la reducción de las desigualdades de género. Diversas investigaciones han documentado los obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en condiciones de igualdad (Vidal, 2015; Freidenberg, 2017; Freidenberg, Caminotti, Muñoz-Pogossian y Došek, 2018).

Aunque es importante reconocer los avances logrados en materia de presencia femenina en la toma de decisiones, estos no son suficientes para contrarrestar las múltiples formas de dominación que persisten en nuestras sociedades. Tanto desde un enfoque institucional como desde una perspectiva cultural, el desenvolvimiento de las mujeres en la esfera pública se produce en contextos de resistencia que buscan preservar una estructura jerárquica a partir de “convertir lo masculino y los valores asociados a ello en paradigma de lo neutro y lo humano en general, en el lugar de la igualdad, siendo lo femenino y los valores que se asocian a ello lo enteramente otro y particular” (Jiménez, 1998: 144). En este sentido, la meta de alcanzar una igualdad sustantiva “como un modelo general de relación recíproca entre individuos que se reconocen mutuamente sus diferencias” (Jiménez, 1998: 149) se ve entorpecida por una visión de la organización social basada en los roles de género que perpetúan relaciones de dominación. Como se señala en el estudio de Benavente y Valdés, esto no es una cuestión menor ya que nos remite a la idea de justicia social, en donde “la igualdad torna la dignidad y el bienestar de las personas en un valor irreductible, articula la vida democrática con la justicia social y vincula el acceso a derechos con una ciudadanía efectiva” (Benavente y Valdés, 2014: 16).

La forma en que se ha dado el acceso de las mujeres a la esfera pública ha provocado que, en ocasiones, dicho proceso parezca obviar el sentido de justicia, interpretándose incluso como una concesión. En estos términos, y pese a los cambios normativos, la igualdad sustantiva se presenta más como una aspiración que como una realidad. No se trata únicamente de otorgar derechos a las mujeres, sino de reconocerlas como sujetas plenas de esos derechos. De ahí la importancia de generar espacios que permitan hacer efectiva

la normatividad vigente y que contribuyan a garantizar una presencia real de las mujeres en la arena pública.

Precisamente desde esta perspectiva se entiende la transversalización de la perspectiva de género, que parte del principio de que alcanzar la igualdad requiere reconocer que cualquier acción pública puede tener impactos diferenciados para mujeres y hombres. Por tanto, es indispensable identificar cómo las distintas iniciativas inciden en la estructura social que sostiene las desigualdades y las jerarquías basadas en la dominación de género.

Recordemos la definición de transversalización de la perspectiva de género dada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros. (OIT, s.f.)

No se trata únicamente de colocar a las mujeres en espacios que anteriormente ocupaban solo los hombres. Transversalizar con perspectiva de género parte del supuesto de que las relaciones entre hombres y mujeres se construyen desde la desigualdad y la dominación. El objetivo es identificar los obstáculos que impiden alcanzar la igualdad sustantiva. Esto implica no solo diseñar programas o políticas públicas específicas dirigidas a las condiciones particulares de las mujeres, sino también —y, sobre todo— partir del reconocimiento de las estructuras de poder asimétricas basadas en el género, y adoptar decisiones y acciones que eliminen dichas asimetrías. Todo ello debe incorporarse en las distintas etapas de la política pública: diseño, implementación, monitoreo y evaluación (BID, 2017):

el concepto de transversalidad o *mainstreaming* implica salir del enfoque reducido a las políticas concretas centradas en abordar las desigualdades de género para proponer que el principio de igualdad esté presente en todos los ámbitos de la vida pública y, de esta forma, la igualdad atraviese todas las políticas que se llevan a cabo desde las diferentes instituciones públicas. (Ranea, 2020: 244)

Esto resulta especialmente relevante en el caso de las políticas públicas orientadas al mejoramiento de los espacios públicos y de la infraestructura urbana, eje vertebral del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México. Históricamente, las políticas urbanas han sido di-

señadas principalmente por y para hombres, ignorando las necesidades específicas de las mujeres. Así, por ejemplo, parques y áreas recreativas han sido pensados fundamentalmente en función de actividades tradicionalmente masculinas —como el fútbol, el baloncesto u otros deportes que requieren grandes áreas abiertas—. Incorporar una perspectiva de género exige considerar los patrones diferenciados de uso y las necesidades particulares de las mujeres en relación con los espacios públicos. Ellas suelen preocuparse más por su seguridad, por lo que parques mal iluminados, con áreas aisladas o sin vigilancia, tienden a disuadirlos de utilizarlos, especialmente por la tarde y noche. De igual forma, pueden preferir actividades no necesariamente deportivas, como caminatas, yoga, espacios culturales, o áreas de juego infantil, considerando que las tareas de cuidado siguen recayendo desproporcionadamente en ellas. Así, una misma política puede tener efectos muy distintos cuando se consideran (o no) las necesidades diferenciadas por género.

Por tanto, promover la transversalización de la perspectiva de género promueve la equidad y garantiza que los beneficios de los espacios públicos y la infraestructura urbana sean disfrutados por todos los miembros de la sociedad, sin discriminación.

No es materia de este artículo establecer la metodología específica para transversalizar la perspectiva de género, que parte de un autodiagnóstico para poder realizar la planificación, implementación de medidas y evaluación consiguientes. Lo que interesa destacar aquí es cómo la perspectiva de género posibilita una mirada distinta sobre el impacto de las políticas públicas y las acciones emprendidas desde instancias gubernamentales.

En este sentido, el Presupuesto Participativo constituye un buen ejemplo de cómo pueden variar los resultados según exista o no una perspectiva de género. En este trabajo se parte del supuesto de que integrar dicha perspectiva en el estudio de los presupuestos participativos es crucial para promover una democracia más inclusiva y equitativa, ya que permite que las mujeres se consoliden como un sujeto social y político autónomo, con capacidad efectiva de tomar decisiones. Por supuesto, no es suficiente por sí solo, pero representa un paso fundamental para repensar el papel que las mujeres pueden desempeñar en la esfera pública y, por ende, para profundizar los procesos democráticos.

El mecanismo de Presupuesto Participativo ofrece una vía idónea para acceder a estos espacios. No debe olvidarse que el ámbito local ha sido históricamente el nivel en el que las mujeres han logrado salir del ámbito privado para ocupar el espacio público. Es en los municipios, colonias y barrios donde han logrado incidir, involucrarse y participar en diversos procesos orientados a mejorar sus condiciones de vida. Por ello, es posible que en este nivel se abran mayores oportunidades de participación. Dos aspectos resultan fundamentales: en primer lugar, identificar quiénes son las personas que presentan iniciativas de Presupuesto Participativo y si el género influye en ello; en segundo término, analizar cuáles son las propuestas temáticas y si estas se orientan a reducir las condiciones de desigualdad que enfrentan las mujeres. Si bien no es posible abordar todos los elementos, en el siguiente

apartado se examinará el funcionamiento del Presupuesto Participativo y el papel que desempeñan las mujeres en su ejercicio.

El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México y el papel de las mujeres

Como se mencionó anteriormente, el tema de la participación ciudadana ocupa un lugar central en distintos ámbitos de las sociedades contemporáneas. Desde la perspectiva jurídica, la participación se concibe como un derecho social; mientras que, desde el enfoque político, implica un papel activo de la sociedad en la consolidación democrática. A ello se suma que la limitada capacidad de las instituciones gubernamentales para dar solución a las demandas y problemáticas sociales ha impulsado, desde hace varios años, la búsqueda de alternativas. Entre estas, los modelos participativos se presentan como una oportunidad para articular actores deliberativos y autónomos que promuevan e impulsen el desarrollo en los ámbitos locales. Uno de los primeros antecedentes de esta práctica, lo podemos ubicar en la ciudad de Porto Alegre, Brasil en 1990. El Presupuesto Participativo se popularizó después de 1996 cuando la Conferencia Habitat II de la ONU lo reconoció como buena práctica de gobierno (Goldfrank, 2006).

La participación ciudadana es, entonces, un componente fundamental del buen gobierno, orientado a generar un clima de “governabilidad” entendido como un espacio social para la expresión, la organización y el ejercicio del conjunto de derechos y deberes que definen a la ciudadanía. En consecuencia, la noción de ciudadanía no solo brinda la fundamentación legítima de la participación, sino que delimita los espacios, alcances y sentidos de las prácticas y acciones cívico-político-sociales (Espinosa, 2009).

En el caso de la Ciudad de México, aunque los antecedentes de la participación ciudadana se remontan a 1928 —cuando, a iniciativa del entonces presidente Álvaro Obregón, se eliminó la figura del Municipio Libre y se constituyó un Consejo Consultivo—, no fue sino hasta la reforma política de 1993 que se abrió la posibilidad de promover diversos mecanismos de participación ciudadana con el propósito de subsanar la inexistencia de canales democráticos locales (Mellado, 2001; Martínez, 2005). La Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo en la Ciudad de México fue organizada en el año 2011 por el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Actualmente, esta tarea la emprende el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

La primera consulta contempló únicamente tres rubros generales: obras y servicios; equipamiento e infraestructura; y prevención del delito. En los ejercicios de 2012 y 2013, el rubro de Equipamiento se separó del de Infraestructura Urbana; posteriormente, en 2014, tras la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se añadieron actividades recreativas, deportivas y culturales. A partir de 2016 se separaron los rubros de

actividades recreativas, deportivas y culturales. Finalmente, en 2019 se publicó la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México donde se establece en su Artículo 116 que:

El presupuesto participativo es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales. Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al cuatro por ciento del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso. (Gaceta Oficial Ciudad de México, 2019)

Asimismo, señala en su Artículo 117 que:

El presupuesto participativo deberá estar orientado esencialmente al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes [...] Los recursos del Presupuesto Participativo [...] se destinarán al mejoramiento de espacios públicos, a la infraestructura urbana, obras y servicios y actividades recreativas, deportivas y culturales. (Gaceta Oficial Ciudad de México, 2019)

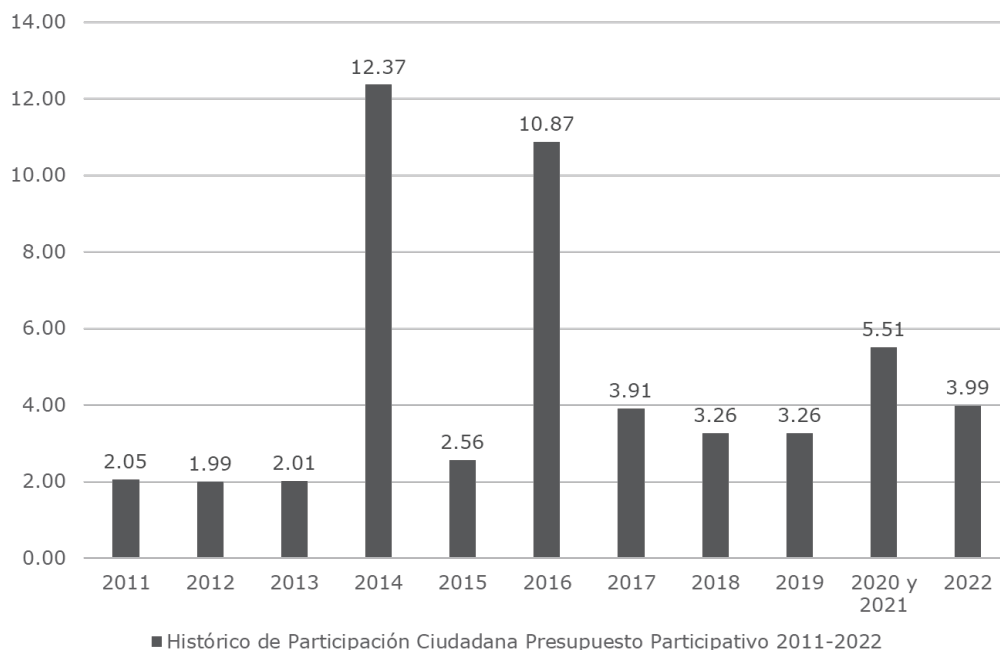
En este contexto, la Ciudad de México constituye un ejemplo del esfuerzo institucional orientado a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento de la participación ciudadana en el país. Sin embargo, pese a la existencia de mecanismos a través de los cuales las y los ciudadanos pueden desempeñar un papel determinante en la toma de decisiones relacionadas con programas que inciden directamente en su vida cotidiana, el interés por participar continúa siendo incipiente. Los datos que se muestran en la gráfica 1, revelan que el promedio de participación en los últimos once años, es de 4.70. Si tomamos en cuenta una participación de casi 5 % en una ciudad donde el Censo de Población y Vivienda 2020, arrojó 9 209 944 habitantes, resulta evidente que se trata de un nivel de participación muy poco representativo.

Con respecto a la gráfica 1, conviene considerar que los años 2014 y 2016 muestran un repunte en la participación, explicado por la realización de elecciones concurrentes en dichos periodos. Asimismo, es importante señalar que, el 12 de agosto de 2019, se promulgó una nueva Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Gaceta Oficial Ciudad de México, 2019). Entre sus principales innovaciones destacan la ampliación de los mecanismos de participación y su clasificación en tres dimensiones: democracia directa, democracia participativa y democracia deliberativa. Además, la asignación de recursos pasó de 3.25 % en 2020 a incrementos anuales de 0.25 % hasta alcanzar 4 %, meta lograda en 2023.

Un factor adicional a considerar es la pandemia por COVID-19, que modificó temporalmente el proceso. Como consecuencia, la Consulta de Presupuesto Participativo correspondiente a 2020 y 2021 se realizó en una jornada electiva única el 15 de marzo de 2021. Posteriormente, con base en los resultados, tuvo lugar una jornada extraordinaria en algunas unidades territoriales de Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, el 18 de julio de 2021.

Gráfica 1

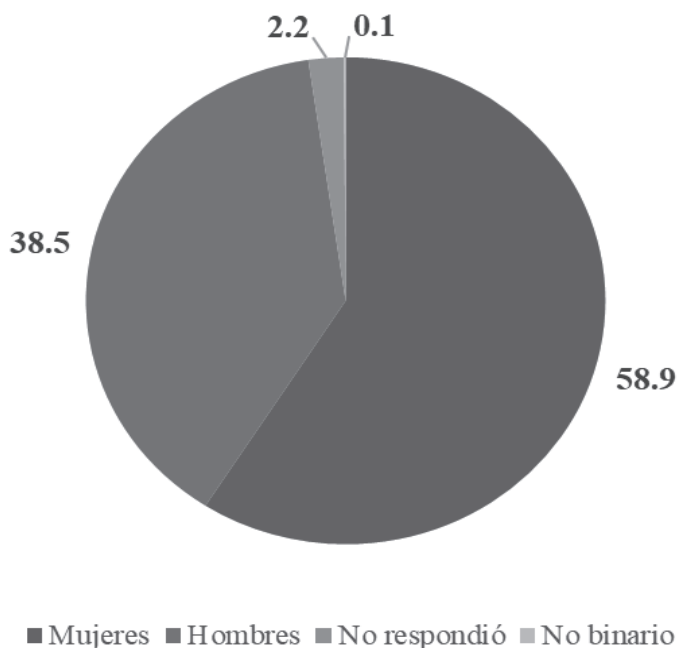
Presupuesto Participativo. Histórico nivel de participación en CDMX 2011-2022



Fuente: elaboración propia. Los datos de 2011 a 2018 se tomaron de listas nominales del IECM y el comparativo de resultados de las consultas ciudadanas sobre presupuesto participativo del IECM. Los datos 2019-2022, a partir de IECM (2022).

Por otro lado, si revisamos los datos en relación con el registro de proyectos de la última consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo (2022), estos dan cuenta de que son las mujeres quienes más participan en el registro de proyectos con 58.90 % frente a 38.5 % de los hombres como lo muestra la gráfica 2. Cabe señalar que en este ejercicio también se registró 2.2 % de personas que se abstuvieron de señalar su género y 0.1 %, de quienes manifestaron no identificarse binariamente.

Gráfica 2
Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo en CDMX. Propuestas registradas por sexo 2023



Fuente: IECM (2023a).

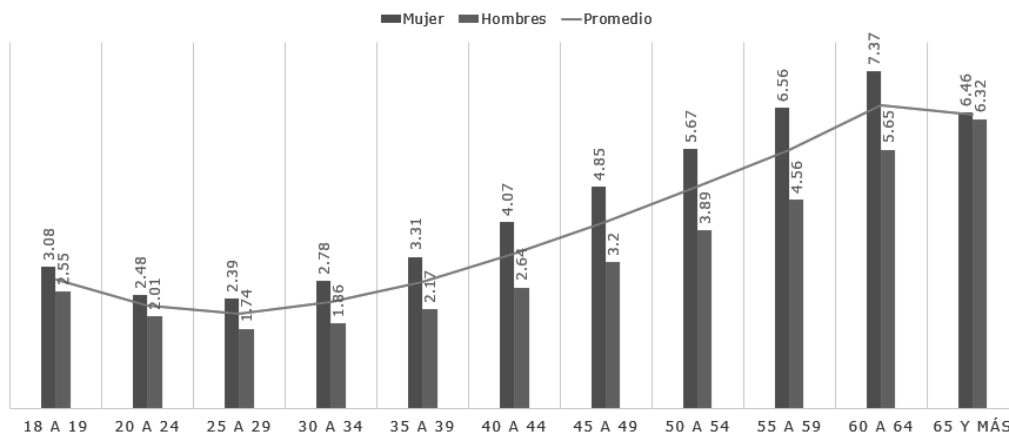
Asimismo, la mayor intervención de mujeres con respecto a los hombres se da también en la participación electoral para la consulta ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2022. En términos generales, del total de opinantes, el 60.9 % fueron mujeres en comparación con 39.1 % de hombres, según el Sistema de Estadísticas de Participación del IECM. Además, al desagregar estos datos por rango etario, se observa que son las personas mayores de 65 años quienes más participan, tanto en el caso de mujeres como de hombres. En contraste, quienes menos participan son las personas entre 18 y 19 años, tanto mujeres como hombres.

Sobre las cifras de participación para la elección de las Comisiones de Participación comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 encontramos que hubo una participación de 5.51 % con relación a la lista nominal. Sin embargo, quienes menos participaron fueron las mujeres y hombres que tenían entre 25 y 29 años con 3.72 % y 2.70 % respectivamente en relación con la lista nominal, mientras que quienes más participaron fueron las mujeres de entre 60-64 años con 9.42 % y los hombres con 65 y más años, representando 7.86 % en relación con la lista nominal respectivamente.

Esta tendencia a la baja de las y los jóvenes en términos de la participación ciudadana, también se ve reflejada en el registro de proyectos pues el rango etario de 18 a 34 años es el segundo grupo con menor participación, únicamente superado por el rango de 70 o más, esta es una tendencia que se ha mantenido desde 2018. Cabe señalar que en el Informe Final de la Consulta de Presupuesto Participativo 2022 del IECM, los datos relativos a las personas proponentes de proyectos se presentan por edad en rangos excesivamente amplios, lo cual dificulta un análisis detallado de la participación por grupo etario. Los rangos de edad especificados incluyen 1 a 14 años, 15 a 17 años, 18 a 24 años, 25 a 49 años, 50 a 74 años y mayores de 75, así como quienes decidieron no proporcionar esa información. En particular los rangos de 25 a 49 años y 50 a 74 resultan problemáticos debido a que representan los grupos con mayor participación en el registro. Por consiguiente, la desagregación de la información en rangos específicos permitiría un análisis más detallado y preciso de la participación por edades en el proceso de Presupuesto Participativo.

Gráfica 3

Participación Ciudadana en la Consulta del Presupuesto participativo 2022 (porcentajes con relación a la lista nominal)



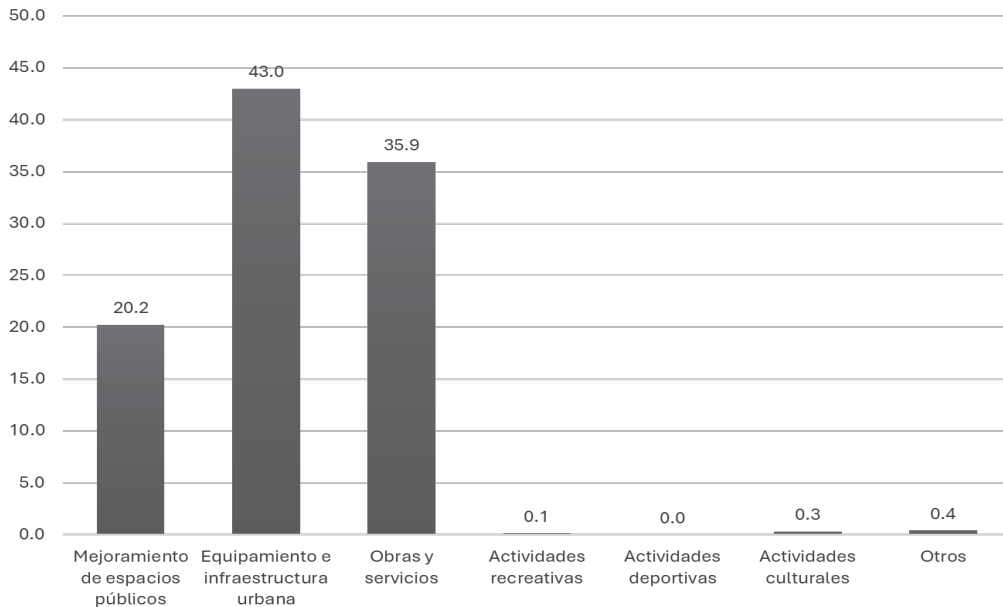
Fuente: elaboración propia a partir de IECM (2023b).

Sin embargo, es posible acceder a los datos de participación por grupo etario, como se muestra en la gráfica 3. En esta representación, se pueden observar dos aspectos importantes: primero, en cada rango etario, la participación de mujeres supera a la de los hombres; segundo, el grupo etario con menor participación de mujeres corresponde al rango de 25 a 29 años, mientras que el grupo con mayor participación de mujeres se encuentra en la franja de 60 a 64 años.

En este sentido, los bajos niveles de participación por parte de las personas jóvenes conducen a una reflexión en dos direcciones. Por un lado, invitan a analizar si este comportamiento es un reflejo de la falta de confianza en las instituciones y, por tanto, una manifestación de la crisis de representación que atraviesan las democracias contemporáneas. Por otro lado, obligan a cuestionar cómo estamos construyendo ciudadanía y de qué manera se comprende este concepto, pues si amplios sectores sociales desconocen sus derechos y responsabilidades como ciudadanos y ciudadanas, ello se relaciona, en buena medida, con la ausencia o insuficiencia de una educación cívica sólida y sostenida.

En particular, cuando observamos el Presupuesto Participativo y sus bajos índices de participación, todo parece indicar que existe un desconocimiento generalizado sobre este mecanismo de democracia directa y sobre el impacto potencial que puede tener en la transformación concreta de los barrios y colonias de la ciudad.

Gráfica 4
Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo en CDMX.
Registro de proyectos por rubro 2022 (porcentaje)



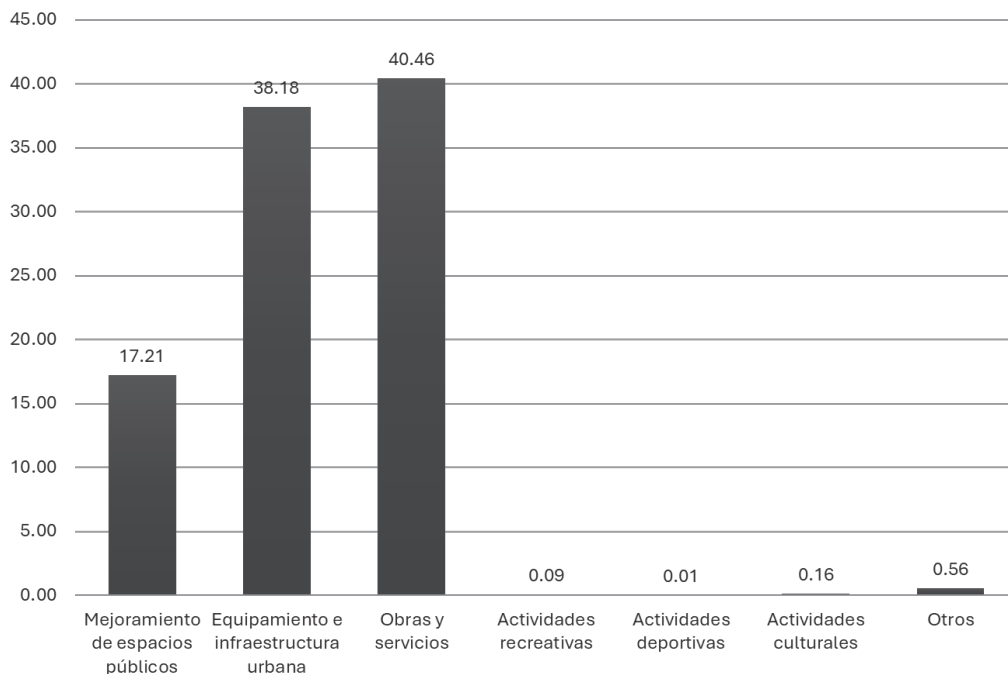
Fuente: elaboración propia a partir de IECM (2023b).

Con relación a las temáticas propuestas, y de acuerdo con la estadística de resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2022 del IECM y, como podemos observar en la

gráfica 4, la mayoría de los proyectos se concentran en resolver problemáticas de equipamiento e infraestructura urbana, seguidos por el rubro de obras y servicios, lo que destaca la demanda existente por resolver la insuficiencia de los servicios públicos que, en principio, deberían ser resueltos por las alcaldías de la CDMX.

Resulta particularmente interesante que, al comparar estos datos con los de participación ciudadana —es decir, con las personas que expresaron su opinión respecto de los proyectos—, se observa que el rubro más votado fue el de Obras y Servicios, seguido por el de Equipamiento e Infraestructura Urbana, como se puede observar en la gráfica 5.

Gráfica 5
 Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo en CDMX.
 Emisión de opinión por rubro 2022 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de IECM (2023b).

En este sentido, resulta pertinente considerar el concepto de *governabilidad democrática*, entendido como la incorporación de la sociedad en los asuntos públicos (Prats, 2001) a partir de una articulación entre la participación ciudadana y el desarrollo de las funciones gubernamentales (Cunill, 1995; Font, 2001). Las cifras disponibles indican, sin embargo, que este

mecanismo no está incentivando la participación en la magnitud esperada para una buena práctica de gobierno participativo.

Retomando la gráfica 5, también es posible identificar áreas de oportunidad para fortalecer proyectos vinculados con actividades recreativas, deportivas y culturales, a través de los cuales pueden generarse redes comunitarias que contribuyan a la formación de ciudadanía mediante la reconstrucción de la cohesión social y la inclusión de sectores vulnerables. En este sentido, es fundamental señalar que, para que los proyectos incorporen una perspectiva de género, es necesario trabajar desde los contenidos educativos que reciben las y los ciudadanos, dado que esta perspectiva debe entenderse como un eje transversal de la noción misma de ciudadanía.

Desde esta óptica, puede hacerse una valoración positiva en torno al tema de la inclusión mencionado previamente. Una primera explicación radica en que el espacio local —la colonia o el pueblo— es más propicio para la participación de las mujeres, debido tanto a la cercanía como al impacto directo que dicha participación puede tener en su vida cotidiana. No obstante, es importante destacar que no existen datos suficientemente desagregados que permitan identificar con precisión qué tipo de proyectos son impulsados por mujeres en la Ciudad de México y, por ende, evaluar su impacto real en términos de igualdad sustantiva. Esta falta de información invita a matizar la aparente visibilidad que sugiere un incremento en la participación femenina: en los hechos, la participación ciudadana continúa siendo incipiente y la incorporación de la perspectiva de género es todavía rudimentaria. Contar con una base de datos robusta sobre las modalidades de participación de las mujeres en el Presupuesto Participativo permitiría realizar análisis más profundos sobre los problemas de la vida cotidiana que les afectan, así como sobre la generación de espacios que fomenten cambios en los roles de género orientados a alcanzar una igualdad sustantiva.

Conclusiones

La relevancia de la transversalización de la perspectiva de género en el Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México es un mecanismo de participación directa cuyo verdadero impacto sigue siendo, en buena medida, incierto. Resultan particularmente llamativos los bajos niveles de involucramiento ciudadano, lo cual debería invitarnos a indagar no sólo en su funcionamiento institucional, sino también en la manera en que la ciudadanía percibe este instrumento como una vía para acercarse a la clase política. Partimos de la premisa de que este tipo de iniciativas contribuye a democratizar la gestión de los recursos públicos y puede incidir de manera significativa en la reducción de

las desigualdades de género, al permitir que las mujeres no sólo participen, sino que influyan activamente en decisiones que afectan sus vidas y comunidades. Este aspecto es fundamental para avanzar hacia una participación sustantiva de las mujeres y fortalecer el desarrollo democrático. Sin embargo, no puede perderse de vista que el éxito de estos mecanismos se ve limitado cuando no existe una cultura de participación y cuando la desconfianza en las instituciones inhibe el involucramiento ciudadano en los procesos de toma de decisiones. En otras palabras, el mecanismo existe, pero no necesariamente las condiciones sociales y culturales que faciliten su aplicación.

En este sentido, resulta pertinente reflexionar sobre el potencial de este instrumento. La identificación de sus fortalezas y de las oportunidades que ofrece es clave para que la ciudadanía lo asuma como propio. Un eje central es su capacidad para incidir en la crisis de la democracia y para promover sociedades más inclusivas. En esta discusión, la participación de las mujeres adquiere un papel primordial.

Como se señaló anteriormente, es significativo que en los ejercicios de Presupuesto Participativo sean las mujeres quienes presentan un mayor número de proyectos y quienes también participan en mayor proporción en la elección de los proyectos ganadores. Este hecho puede constituir un punto de partida para avanzar hacia la igualdad sustantiva. El siguiente paso consiste en analizar la naturaleza de dicha participación y valorar hasta qué punto, a través de ella, se están propiciando estructuras distintas de interacción entre hombres y mujeres. Para ello, es necesario pasar del dato cuantitativo de cuántas personas —mujeres y hombres— participan, a la referencia sobre la manera en que se da la participación: ¿qué tipo de proyectos presentan las mujeres? ¿Qué dimensiones de la vida cotidiana buscan transformar? ¿Qué efectos tienen estas iniciativas no sólo en su entorno inmediato, sino también en la articulación de las relaciones sociales? ¿Las obras o el equipamiento urbano impulsados a través de estos mecanismos generan espacios más inclusivos o, por el contrario, refuerzan roles tradicionales de género?

Un análisis cualitativo más profundo —más allá del alcance de este artículo— permitiría explorar con mayor detalle las formas de participación de las mujeres en el Presupuesto Participativo y evaluar el verdadero alcance de este tipo de instrumentos. Como ocurre con cualquier política pública, es imprescindible contar con mecanismos de evaluación en todas las etapas del proceso para disponer de información suficiente que permita realizar los ajustes necesarios y alcanzar los objetivos planteados. En este caso, resulta indispensable construir bases de datos adecuadas que permitan valorar en qué medida este ejercicio democrático está promoviendo una mayor inclusión ciudadana y, de manera específica, un escenario de mayor igualdad de género.

Dicho análisis deberá considerar también cómo los presupuestos participativos pueden diseñarse para garantizar espacios seguros y accesibles para la participación de las mujeres. Esto es particularmente relevante en comunidades donde las mujeres se encuentran

marginadas o subrepresentadas; en tales contextos, mecanismos como el Presupuesto Participativo pueden ofrecerles la posibilidad de expresar sus necesidades y prioridades, con un impacto directo en sus condiciones de vida y en el bienestar colectivo. La importancia de ello es evidente si se considera que las mujeres enfrentan, con mayor frecuencia, barreras socioeconómicas y culturales que limitan su participación en la política convencional y en los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, los procesos de presupuesto participativo favorecen la formación de ciudadanía, pues las mujeres pueden adquirir mayores conocimientos sobre sus derechos, el funcionamiento gubernamental y las políticas públicas. En la medida en que esta experiencia fortalece su presencia y liderazgo en las comunidades, se robustece también la vida democrática. A largo plazo, ello puede contribuir incluso a transformar las percepciones culturales sobre las capacidades de las mujeres y a reducir las prácticas discriminatorias que enfrentan cotidianamente.

En resumen, los presupuestos participativos representan una estrategia con alto potencial para avanzar hacia la igualdad sustantiva. Si se superan los obstáculos que actualmente limitan una participación ciudadana amplia, estos mecanismos pueden facilitar un involucramiento más equitativo en la gestión de los recursos públicos y constituir una vía eficaz para que las mujeres no sólo sean escuchadas, sino que formen parte integral del diseño de políticas que inciden directamente en sus vidas. Al hacerlo, estos procesos no solo beneficiarían a las mujeres, sino que también enriquecerían la democracia y promoverían un desarrollo más inclusivo y equitativo.

Sobre las autoras

KARLA VALVERDE VIESCA es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es Profesora de Tiempo Completo Titular “C” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Centro de Estudios Políticos, y actualmente se desempeña como Coordinadora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Sus líneas de investigación son desarrollo e instituciones sociales, cohesión social y ciudades cohesionadas, así como la historia y la institucionalización de la ciencia política en México. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Reflexiones en torno al Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales en tiempo presente” (2024) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 69(252); “Organizing a transnational solidarity for social change through participatory practices: The case of People Powered – Global Hub for Participatory Democracy” (2022) en *Frontiers in Political Science*; “Quality of Life in Communities of Latin Countries” (2022) en *Applied Research in Quality of Life*; y *Ciudades Cohesionadas: Co-crear agendas urbanas incluyentes* (2022).

HELENA VARELA GUINOT es doctora en Ciencia Política, Sociología y Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid. Es Profesora e investigadora de la Universidad Iberoamericana, adscrita al Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, y actualmente funge como directora Divisional de Estudios Sociales. Sus líneas de investigación son procesos de transición y consolidación democrática, neoinstitucionalismo, diseño institucional, funcionamiento del poder legislativo, calidad de la democracia, desigualdades, género, violencia de género, y la participación política de las mujeres en contextos académicos y sociales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Lo personal es político, lo personal es la política. Apuntes sobre el impacto de la categoría género en la disciplina de la ciencia política” (2023) *Ciencia Política*; “Las universidades frente a la violencia de género. El alcance limitado de los mecanismos formales” (2020) *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(238); “Las universidades frente a la violencia de género. El caso de la Universidad Autónoma de Guanajuato” (2020) *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género*.

LUISA MEDINA VALDERRÁBANO es licenciada en ciencia política y administración pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Actualmente se desempeña como consultora en Grupo Estrategia Política. Entre sus publicaciones recientes se encuentra: “Las TIC como indicador de la calidad de vida: el caso mexicano” (2019) en Georgina Sosa Hernández, *Análisis de reforma en telecomunicaciones en México, 2013-2016. Alcances y limitaciones*. FCPYS, UNAM.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017) *Herramientas para la integración de género en proyectos del FOMIN*.
- Benavente, María Cristina y Alejandra Valdés (2014) *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Cepal.
- Cunill, Nuria (1995) “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos” *Reforma y Democracia* (4).
- Escamilla Cadena, Alberto (2019) “El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados” *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 26(74).
- Espinosa, Mario (2009) “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía” *Andamios*, 5(10).
- Font, Joan (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel.
- Freidenberg, Flavia (ed.) (2017) *La representación política de las mujeres en México*. INE/ UNAM.
- Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde y Tomás Došek (2018) *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. IEDF/ UNAM.
- Goldfrank, Benjamin (2006) “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio” *Revista de Ciencia Política*, 26.
- Gunther, Richard y José Ramón Montero (2006) “The Multidimensionality of Political Support: Conceptual Rdefinition and Empirical Refinement” en Torcal, Mariano y José Ramón Montero (eds.) *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, institutions, and Politics*. Routledge.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2022) *Perfil demográfico de la ciudadanía que participó en la elección de las comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021* [pdf]. Disponible en: <<https://www.iecm.mx/www/sepcopp/pdf/EstadisiticaParticipacionCPP2020y2021.pdf>>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2023a) *Informe final de las actividades realizadas para la organización y desarrollo de la Consulta de Presupuesto Participativo 2022* [pdf]. Disponible en: <<https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2023/INF-101-23.pdf>>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2023b) *Estadística de resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2022*.
- Jiménez Perona, Ángeles (1998) “Igualdad” en Amorós, Celia (coord.) *10 palabras clave sobre mujer*. Editorial Verbo Divino.
- Kelsen, Hans (1988) *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Debate.
- Martínez Assad, Carlos (2005) “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal” en Emmerich, Gustavo (coord.) *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. IEDF-UAM, pp. 359-415.

- Mellado Hernández, Roberto (2001) *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. Plaza y Valdés Editores.
- Montero, José Ramón y Mariano Torcal (2013) “No es el descontento, es la desafección” *El País* [en línea]. 14 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768_828729.html>
- OIT (s.f.) *Definición de la transversalización de la perspectiva de género* [en línea]. Disponible en: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>> [Consultado el 7 de agosto de 2019].
- Prats, Joan (2001) “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano” *Revista Instituciones y Desarrollo* (10): 103-148.
- Ranea, Beatriz (2020) “Transversalidad” en *Breve diccionario de feminismo*. Los libros de la Catarata.
- Vidal Correa, Fernanda (2015) “La participación política en México: entendiendo la desigualdad entre hombres y mujeres” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(223): 317-356.

