

El modelo del presupuesto participativo en Ciudad Juárez, avances, riesgos y desafíos

ARTÍCULO CIENTÍFICO

CECILIA SARABIA-RIOS

El Colegio de la Frontera Norte

 orcid.org/0000-0002-0992-0001

csarabia@colef.mx

Resumen

El objetivo de este artículo es describir y definir el modelo que se ha desarrollado en los ejercicios de presupuesto participativo en Ciudad Juárez en el periodo 2020-2024. El mecanismo del presupuesto participativo es una innovación democrática que se implementa con la visión de garantizar el derecho humano a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas fundamentales.

El documento se realizó con un enfoque cualitativo de estudio de caso a partir de la revisión documental y de entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores clave que han estado a cargo de la implementación del mecanismo.

Los hallazgos apuntan a un modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario que se enfoca en fomentar la participación ciudadana de los habitantes de la ciudad y en consolidar el proceso, cuyos riesgos estriban en la falta de capacidades gubernamentales y tiene como asignatura pendiente los resultados y la evaluación.

Palabras clave: participación ciudadana; innovaciones democráticas; presupuesto participativo; modelos de participación social

Cómo debe citarse este artículo:

Sarabia-Rios, C. (2025). El modelo del presupuesto participativo en Ciudad Juárez, avances, riesgos y desafíos. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3 (5), 51-80. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 17/07/2024

Aceptado: 31/10/2024

Introducción

La democracia participativa permite múltiples manifestaciones de innovaciones democráticas entre las que, desde finales del siglo XX, destaca el presupuesto participativo. Después de su puesta en marcha en Porto Alegre en año de 1989, el ejercicio se ha extendido a muchos países operando con múltiples variaciones, lo que ha dado lugar al estudio de su funcionamiento y a la construcción de modelos que describen y explican las condiciones, etapas, elementos, dimensiones y criterios que resultan favorables para su éxito.

Las innovaciones democráticas (ID) se definen como “formas relativamente marginales de práctica democrática...surgen en respuesta a problemas más o menos urgentes” (Fung, 2005, p. 3) y consideran “modos alternativos de compromiso político, pero en general no nos llevan más lejos” (Smith, 2009, p. 12), es decir, son diversas formas novedosas en que el gobierno se relaciona con la sociedad y la sociedad con el gobierno. (Hevia de la Jara, 2018; Herranz, 2021).

A través de estos espacios, la ciudadanía amplía su participación -como en el caso de mujeres, niñez y grupos vulnerados-, puede tener mucho más control sobre algunas acciones del gobierno, se promueve la transparencia, ya que se conoce qué tipo de datos se generan, y solicitarlos y utilizarlos (Sartori Bogo y Falanga, 2024); aunque también se deja evidencia de las deficiencias en la gestión pública y de los riesgos de la participación como por ejemplo el clientelismo, la creación de sesgos en la incorporación de la ciudadanía en los espacios para participar y la falta de seguimiento y evaluación, entre otros.

No hay una manera única en que las sociedades construyan o incorporen las ID, sino que se desarrollan de acuerdo con las necesidades, con las formas y los niveles de apertura en cada contexto (Fung y Warren, 2011; Pogrebinschi, 2021, Participedia, 2024, dado que “en la realidad no existen democracias que se circunscriban de manera excluyente a un modelo, éstos interactúan y los mecanismos de participación ciudadana que existen en los diseños institucionales, pueden ser asociados a diversos modelos por el espíritu y resultados que buscan cada uno de ellos” (Contreras y Montecinos, 2019, p. 187).

Una de las ID más extendidas es el presupuesto participativo (PP) (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016; Pogrebinschi, 2021; Sartori Bogo y Falanga, 2024), que se popularizó a partir de la experiencia de Porto Alegre, Brasil, en 1989, y se ha extendido a casi todos los países del mundo (De Sousa Santos, 2004; Cabannes, 2004; Sintomer, et al., 2008; Russon Gilman, 2012; Sun-Moon, 2021). De la mano de la expansión y el

estudio sobre los PP se han desarrollado modelos en determinados territorios, que marcan la pauta para implementarlos y que “facilitan la comprensión y la explicación de la realidad, porque permiten descomponer las múltiples dimensiones de esta en ámbitos, variables o categorías, e indicadores medibles y comparables” (Esteban-Carbonell, et al, 2021, págs. 50-51).

Los modelos abonan a la discusión sobre la participación ciudadana institucionalizada (Morales Noble, 2004; Parés, 2009; Ramírez Sáiz, 2013; Schneider y Diaz Rosaenz, 2016) y su importancia de estudio radica en que a partir de estos se pueden describir, interpretar y entender las fases, categorías, criterios, procesos, resultados y, en su caso, el alejamiento de los objetivos, desafíos o retos.

Es imposible revisar la totalidad de los modelos del PP, debido a que se han desarrollado múltiples prototipos híbridos y adaptados a diversas herramientas de acuerdo a las condiciones locales (Sintomer, et al., 2013). Existen muchos esfuerzos por avanzar en propuestas o modelos que se enfocan en la diferenciación y clasificación de los procesos (Cabannes, 2004), en la evolución (Goldfrank, 2006; Montes de Oca Barrera, 2014, García Bátiz & Téllez Arana, 2018) en la contribución a la democracia (Parés, 2009), en la evaluación para una implementación exitosa o impacto social (Fung, 2005; Navarro, 2008; Sintomer, et al., 2013; McNulty, 2019; Esteban-Carbonell, et al., 2021) y en sus consecuencias o resultados (Sun-Moon, 2021; Sartori Bogo y Falanga, 2024).

Por tanto, los modelos son un apoyo para no perderse en la diversidad de los casos (Sintomer, et al., 2008) sino que auxilien en definir, predecir e inclusive para generar los impactos sociales esperados o generar políticas públicas.

En este contexto, este trabajo fue realizado como parte del proyecto Análisis del modelo del PP en Ciudad Juárez 2019-2024; con el objetivo de sistematizar las experiencias de este para contribuir al entendimiento de la construcción democrática en México y de los procesos de educación para la inclusión y la autonomía, contribuyendo a los estudios de ciencia política, participación ciudadana y administración pública.

Este trabajo se realizó con una metodología de enfoque cualitativo basado en el estudio de caso de Ciudad Juárez. Los métodos y estrategias para obtener la información fueron la revisión documental tanto de literatura relacionada con el tema y con los diversos modelos, así como de archivos y documentos emitidos por la Coordinación de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Juárez, también se realizó observación participante en las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana durante la organización de los ejercicios 2022 y 2023. Asimismo, se elaboraron entrevistas semiestructuradas a los dos coordinadores del

área de participación ciudadana que se utilizaron para complementar información que no está sistematizada en archivos ni en las minutas de reuniones, pero que forman parte de la memoria y fueron parte de las agendas de trabajo de estos actores.

El alcance de este documento se presenta en tres apartados, en el primero se expone la noción, el estudio y los modelos del PP; en el segundo, se describe el modelo del PP de Juárez y en el tercero se analizan sus avances, riesgos y desafíos. Finalmente, en las conclusiones se resume el modelo, el proceso de institucionalización y su evolución.

Los hallazgos apuntan a identificar entre los principales avances la redistribución de la asignación presupuestaria en la fase inicial, los avances normativos, la institucionalización, el órgano de deliberación mixto, la inclusión social, la participación de abajo hacia arriba, contar con etapas definidas, la triple legitimación de los proyectos, la atención de necesidades colectivas específicas y la gobernanza compleja.

Por otro lado, se identifican como retos y desafíos aspectos como preservar el proceso de deliberación frente a las demandas de eficiencia y simplicidad, garantizar la diversidad en la composición del órgano deliberativo, contar con personal capacitado y administradores especializados, asegurar el acceso a la información durante el procedimiento, cumplir con los plazos establecidos, incorporar una etapa o comité de supervisión, y llevar a cabo evaluaciones orientadas a la obtención de resultados y al fortalecimiento de la mejora continua.

Modelos de presupuesto participativo

El PP se puede definir como un mecanismo de participación complejo (Balderacchi, 2016) que tiene como objetivo distribuir una parte del gasto público de acuerdo con las prioridades de los habitantes y cuya asignación se basa en formas de democracia directa que promueven una relación de vinculación entre la sociedad y el gobierno. Existen múltiples nociones del PP, por ejemplo, para Martínez y Arena (2013) es una ID que fomenta una manera en que la ciudadanía se acerca al gobierno, de manera particular incide en el gasto de una parte del recurso público, mientras que García y Téllez (2018), lo conciben como “un mecanismo paradigmático de democracia participativa cuyo fin es involucrar a la ciudadanía en la priorización y decisión sobre el gasto público en el orden de gobierno local” (p. 2).

Russon Gilman (2012) indica que el PP es un proceso de toma de decisiones cuyas características son: 1) replicable mediante ciudadanos 2) deliberar públicamente sobre la distribución de 3) recursos que se instituyen. Para otros, un ejercicio de PP debe cumplir los criterios de un presupuesto para resolver problemas, la distribución a nivel local, proceso repetido, incluir la deliberación en el proceso y la rendición de cuentas (Sintomer, et al., 2008).

Como ya se señaló, el PP tiene sus orígenes Brasil, en un contexto marcado por las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad, en su inicio fue considerado como un experimento que propicio oportunidades para la justicia social y la inclusión de grupos que históricamente estaban fuera de la toma de decisiones o de la participación en las políticas de gobierno (Fung, 2005; Goldfrank, 2006; Sintomer, et al., 2008, 2013; Participedia, 2024).

Los PP han recibido apoyo de partidos de izquierda como en el caso de Francia (Ganuza Fernández y Gómez Fortes, 2008) y de Brasil, donde “Toda la fase de expansión que vivió el PP en territorio brasileño fue a partir del acceso del Partido de los Trabajadores al gobierno de otros Municipios” (Adaro, Vaena y Mangas, 2019, pág. 6), aunque también persiste dentro de la izquierda la idea de que “el PP, por ende, ayuda a la burguesía a manejar la crisis del capitalismo y, por lo tanto, socava la revolución” (Goldfrank, 2006, p. 6).

El estudio de los PP se ha elaborado a partir de múltiples aproximaciones, pero generalmente se concibe en tres generaciones. En la primera se empieza a experimentar cómo se da la relación gobierno sociedad y cómo se desarrolla el mecanismo, por lo regular se estudian los beneficios que tiene el fortalecimiento y las acciones del gobierno; la segunda es una etapa de expansión, se reflexiona sobre las condiciones de éxito que incluso pueden ser medibles como la voluntad política, el capital social, las capacidades del personal involucrado, el tamaño de los municipios, los recursos que se involucran para desarrollarlos, una plataforma legal existente y la descentralización política; finalmente, en la tercera generación se explican las relaciones entre las instituciones representativas del gobierno y las instituciones participativas para que sigan funcionando las ID después de dejar de serlo (García Bátiz y Téllez Arana, 2018).

Los ejercicios de PP presentan ventajas o beneficios relacionados con: revertir las fallas del sistema de representación política para incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones (Fung, 2005, Navarro, 2008; Ganuza Fernández & Gómez Fortes, 2008; Esteban-Carbonell, Romero-Martín, Tomás-del Río y Gómez-Quintero, 2021; Sun-Moon, 2021), generar efectos positivos en el sistema democrático, incrementar la participación ciudadana en espacios más allá de las

elecciones, rendición de cuentas, inclusión política, igualdad y mejorar el flujo y acceso de la información del gobierno hacia la sociedad (Cabannes, 2004; Navarro, 2008; Parés, 2009).

Las desventajas que se han analizado al respecto se enfocan sobre todo en los estudios de tercera generación, una vez que el mecanismo ha dejado de ser considerado como una ID y puede ser utilizados como un instrumento para fomentar el clientelismo o que dejan de funcionar como un dispositivo incluyente e incurre en prácticas autoritarias en la toma de decisiones (Montes de Oca Barrera, 2014).

Algunos autores señalan que los PP enfrentan riesgos o retos relacionados con la falta de reglas claras, la corrupción, el clientelismo, realizarse de arriba hacia abajo, no basarse en la movilización de la sociedad civil y terminar siendo espacios de gestión de la escasez, en este sentido, “numerosos PP están siendo liderados por actores de izquierda, o por ONG que realmente quieren cambiar el modelo de desarrollo, pero carecen de la movilización de abajo hacia arriba y de una perspectiva política global” (Sintomer, et al., 2013, p. 40).

Fedozzi y Furtado (2009) señalan como retos del PP la falta de “la autonomía de los actores de la sociedad civil, la transparencia presupuestaria, la sostenibilidad financiera y las formas de control social como autorreproducción del sistema participativo” (Fedozzi & Furtado, 2009, p. 364).

Además de lo anterior, Wampler y Goldfrank (2022) marcan como elementos del declive del PP la falta de apoyo de los partidos de izquierda, la creciente variedad de espacios para la participación ciudadana con incidencia en las decisiones públicas, la crisis fiscal y la falta de voluntad política.

La gestación del PP representó una manera distinta en la relación gobierno sociedad, donde persistió la necesidad de utilizar no solo los recursos del gobierno sino también los de la sociedad en general, que incluyen el capital humano y las ideas políticas. Una vez probado el éxito y los beneficios del mecanismo en cuanto a justicia social y atención de grupos que no eran considerados para la toma de decisiones se replicó la experiencia incorporando diversos avances según el contexto.

Por ejemplo, el modelo ecuatoriano presenta varias etapas para la realización del PP: 1) Previa (organización y difusión del proceso) 2) Información y capacitación 3) Mesas de trabajo 4) Elaboración y aprobación del presupuesto 5) vigilancia y seguimiento. También requiere de un equipo técnico y político del Gobierno Autónomo Descentralizado que trabaja de manera directa con la población y busca la cooperación de dos ámbitos el de la institucionalidad pública y la ciudadanía (CPCCS, s. f.).

En Argentina el PP obedece a la lógica instrumental que apunta a mejorar la eficiencia administrativa, a la expansión del mecanismo debido a la buena gobernanza y generación de confianza y a la experiencia de democratización de la democracia (Adaro, Vaena, & Mangas, 2019).

En Europa la implementación de los PP responde a una iniciativa ambiciosa, impulsada generalmente por partidos de izquierda, que se impulsa a partir de metodologías de participación ciudadana con adecuaciones en los distintos niveles y objetivos. Ganuza Fernández & Gómez Fortes (2008) señalan que en Bélgica, Portugal y Francia existe un modelo de democracia de proximidad; precisamente en Francia se plantea un modelo de participación más reducido en términos territoriales, periódico, dirigido por los representantes y enfocado a cuestiones urbanas. Esto lleva a mejorar las relaciones horizontales entre ciudadanía y gobierno, a propiciar el diálogo y la inclusión social y a fomentar la democracia participativa.

En España e Italia prevalece un modelo de democracia participativa (Ganuza Fernández y Gómez Fortes, 2008) pues dada la apertura a los procesos participativos los presupuestos participativos se han implementado con procesos más transparentes que incluyen a la ciudadanía en la toma de decisiones. La experiencia de Alemania se enmarca en un modelo de modernización participativa que por el contexto de crisis financiera encaminó los PP a ofrecer información sobre ingresos y gastos de los ayuntamientos que sirvan de base para la toma de decisiones y se utiliza las consultas públicas con una muestra de la población elegida por sorteo para la toma de decisiones (Ganuza Fernández y Gómez Fortes, 2008).

El caso de Porto Alegre es considerado como el modelo inicial del PP que se caracterizó por la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones (Sintomer, et al., 2008; 2013; García Bátiz & Téllez Arana, 2018).

Según Smith (2009) el PP es una innovación de tipo Asamblea Pública en términos del ejercicio de interacción, debate y toma de decisiones públicas. El modelo cumple con objetivos políticos (democratizar la democracia), sociales (promover inversión de prioridades en favor de los desfavorecidos) y de eficiencia (establecer buena gobernanza, combatir la corrupción y mejorar las políticas públicas), promueve la innovación institucional, la participación de base, se dirige a problemas territoriales específicos y tiene un calendario cíclico (Sintomer, et al., 2013). Ha evolucionado a tal grado que incorpora actores locales, multilaterales e internacionales para su implementación (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016) y evaluación (Pogrebinschi, 2021). Existen una diversidad de experiencias y variaciones de implementación del mecanismo.

Cabannes (2004) indica que el PP es “un proceso multidimensional que contribuye positivamente a la Buena Gobernanza Urbana, considerando sus cinco ámbitos principales: Eficacia, Equidad, Participación, Rendición de cuentas y Seguridad” (Cabannes, 2004, pág. 33). Para su estudio, elaboró un modelo o instrumento de diferenciación con cuatro dimensiones clave: (1) Participación (ciudadana y del gobierno local); 2) Financiera, fiscal y presupuestaria; 3) Normativa y legal, y 4) territorial. El autor propone 18 variables relacionadas con cada dimensión y tres niveles de arreglo (mínimo, medio y máximo).

Por su parte Goldfrank (2005) coincide en la variedad de experiencias y resultados del PP e identifica una evolución en su implementación por lo que avanza en identificar y sintetizar los factores y características relevantes para el éxito que son las condiciones previas y el diseño institucional.

En el marco de referencia del cubo de la democracia Fung (2005) apunta que el PP es un ejemplo de la forma de incrementar la justicia social en dos sentidos, en cuanto a la toma de decisiones con la participación directa (inversión pública en gastos prioritarios) y en cuanto a crear presión sobre los funcionarios públicos. El mecanismo incluye negociaciones sustanciales, así como deliberación en la implementación y “aborda problemas públicos que son mucho más urgentes para los pobres -saneamiento, infraestructura urbana básica, vivienda y otras cuestiones llamadas de “arroz y frijoles”- que para los ricos”, por lo que se clasifica como “una estructura abierta de participación con reclutamiento dirigido (incentivos estructurales dirigidos a los pobres)” (Fung, 2005, p. 30).

Por otra parte, Navarro (2008) analiza que hay una gran variedad de diseños del PP, generalmente de carácter expansivo y abierto a la participación de la ciudadanía, de manera individualizada y asociativa, que permiten estudiar el grado de involucramiento. Su modelo se basa en cuatro fases para la evaluación con los criterios de rendimiento y movilización de la participación ciudadana:

Fase 1. Identificación de la población objetivo. Consiste en distinguir entre quienes han participado previamente en el mecanismo y quienes no lo han hecho.

Fase 2. Creación de una tabla de rendimiento y ciudadanía. Se genera a partir del análisis de la intersección entre la población que participó previamente y la que participa en el mecanismo actual.

Fase 3. Desarrollo de indicadores de capacidad y efectos movilizadores. Implica un nuevo cálculo que evalúa el nivel de movilización (alto, medio o bajo) al comparar a quienes participaron previamente con quienes no lo hicieron.

Fase 4. Elaboración de un cuadro de mandos. Permite comparar la participación entre diferentes zonas de la ciudad o territorio analizado.

Por su parte, a partir de la experiencia del PP en Europa, Sintomer y otros (2008) plantean que los PP no se limitan a un solo modelo, por lo que, con base en varios criterios, proponen seis tipos ideales: 1) Porto Alegre adaptado para Europa, 2) Participación de intereses organizados, 3) Fondos comunitarios a nivel local y municipal, 4) La mesa de negociación público/privada, 5) Participación de proximidad 5) Consulta sobre finanzas públicas.

Centrados en los modelos del sur de América y con énfasis en el involucramiento de actores, estos mismos autores encuentran cinco formas híbridas de implementar el PP:

1. El modelo de Porto Alegre (PA) con la omisión de algunos elementos
2. PA combinado con elementos de planeación estratégica participativa.
3. PA con estructura de desarrollo comunitario (grupos indígenas, ONGs).
4. PA y la incorporación de la perspectiva de género.
5. Mediante el uso de nuevas tecnologías.

Parés y Resende (2009) coinciden en que los PP son un mecanismo de participación ciudadana que permite analizar quién promueve la participación, quién participa, cómo se hace la participación, sobre qué temas participa y cuáles son sus consecuencias; con esta óptica los autores proponen la evaluación de sus consecuencias en la democracia. En este sentido, Parés y Castellá (2009) basan la evaluación de los PP en la propuesta de los Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP, 2006) que incluye cinco criterios: 1) Criterios relacionados con la coordinación del proceso (acuerdo, transversalidad, compromiso político, coliderazgo, integración de las dinámicas locales de participación, claridad de los objetivos, recursos); 2) Criterios relacionados con los participantes (extensión, diversidad, representación); 3) Criterios relacionados con la temática del proceso participativo (relevancia, capacidad de intervención de la administración local, procedencia); 4) Criterios relacionados con el método participativo (grado de participación, capacidad de propuesta, calidad de información, calidad de deliberación, evaluación) y, 5) Criterios relacionados con la coordinación del proceso (incidencia, supervisión pública de los resultados, aprendizaje de los agentes, dinamización de redes locales).

Por otra parte, basándose en los ejercicios del PP en Chicago y Nueva York, Russon Gilman (2012), estudió el proceso de deliberación en los PP en cuanto a sus normas, acción, e impacto, reconociendo dos modelos: uno centrado en

los procesos y otro centrado en los resultados. Cada modelo permite un tipo de deliberación y muestra la tensión entre eficiencia e inclusión. Distingue también entre razones materiales (propuesta de proyecto específica) e inmateriales (bienes menos tangibles, como una mayor inclusión comunitaria, conocimiento cívico o relaciones más sólidas con los funcionarios electos) para participar en los PP.

Con base en el ejemplo de Argentina, Schneider y Diaz Rosaenz (2016) determinan cuatro categorías en los PP de acuerdo con los objetivos planteados por el proceso participativo: 1) La deliberación (presentación de distintos puntos de vista, debate y consenso), (2) El intercambio de información y consulta; (3) La producción de una decisión final sobre un tema o problema determinado, y (4) La valoración de los participantes sobre la actuación municipal en un tema o problema determinado.

Después de la revisión de los modelos de democracia y los tipos de participación ciudadana que promueven, Contreras y Montecinos (2019) identifican catorce mecanismos de participación ciudadana¹ que operan bajo ciertas reglas: 1) Una metodología clara con que se implantan para fomentar un mayor nivel de participación y de incidencia en la toma de decisiones, 2) información disponible 3) Control de expectativas 4) involucramiento de los tomadores de decisiones en el proceso. Clasifican los mecanismos de participación de acuerdo con el nivel de participación (informativo, consultivo, deliberativo, implicativo) y tipo de acción ciudadana que propician (Individual o colectiva). En esta clasificación los PP son un mecanismo deliberativo de acción ciudadana individual.

A casi veinte años de la implementación del PP en Perú, McNulty (2019) identifica un modelo con varias fases que comprenden la conformación de agentes participantes (AP)², la proyección con un año de anticipación y posteriormente la capacitación y priorización de proyectos, se presentan propuestas a la autoridad gubernamental para ser validadas por un equipo técnico y a continuación priorizar por los agentes participantes para su aprobación y finalmente se elige un comité de vigilancia. El modelo presenta diversos aspectos positivos, como la promoción de la participación ciudadana, la inclusión de mujeres y la búsqueda de equidad. Sin embargo, también muestra algunas limitaciones, entre ellas un sesgo en la integración de ciudadanos, (en la AP), ya que en lugar de incorporar a la población

1 1. Presupuestos Participativos; 2. Consejos Ciudadanos; 3. Rendición de cuentas; 4. Planificación participativa; 5. Referéndum; 6. Iniciativa Popular; 7. Audiencias Públicas; 8. Junta de Voluntarios; 10. Consulta Ciudadana; 11. Jurados Ciudadanos; 12. Encuestas; 13. Focus Groups; 14. Cabildos.

2 Los AP "se definen formalmente como representantes de la sociedad civil, miembros de los consejos de coordinación locales o regionales y funcionarios del gobierno" (McNulty, 2019, pág. 15)

general, suelen participar mayormente miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC), principalmente de áreas urbanas, dejando de lado asociaciones empresariales y profesionales. Otras deficiencias incluyen la ausencia de licitaciones públicas, el estancamiento de proyectos en la lista de inversión gubernamental y un escaso entendimiento del proceso de ejecución del presupuesto público. Asimismo, el modelo no guarda proporcionalidad con la confianza en las autoridades ni con la eficiencia gubernamental en la atención a demandas, y carece de obligatoriedad para su implementación.

Esteban-Carbonell y otros (2021) avanzan en una propuesta de un modelo sintético de evaluación de los PP que contiene 105 indicadores agrupados en 35 ámbitos, 15 criterios y 4 dimensiones.

El modelo propone: a) dimensiones (objetos de evaluación primarios); b) criterios de evaluación (aspiraciones normativas); c) ámbitos concretos (objetos secundarios de evaluación que delimitan un conjunto de indicadores); e d) indicadores de evaluación (unidades mínimas observables de la realidad empírica) con su respectiva escala de logro (alto, medio y bajo). Incluye “cuatro grandes dimensiones que permiten fragmentar el proceso de análisis de PP de manera inclusiva: 1) Diseño y planificación; 2) Despliegue y desarrollo; 3) Participantes; y 4) Efectos y resultados” (Esteban-Carbonell, et al., 2021, p. 58), que a su vez contienen criterios y ámbitos de evaluación para generar los indicadores respectivos. Al mismo tiempo presentan indicadores relativos a los participantes movilizados y a la ejecución de las propuestas, todo esto “desde la lógica de la coherencia entre el diseño y la práctica” (Esteban-Carbonell, et al., 2021, p. 67).

La evolución del PP ha dado lugar a incorporar elementos para su análisis y mejora. Por ejemplo el ángulo financiero. En este sentido Sartori y Falanga (2024) incorporan el ángulo financiero de los PP centrandó la atención en el peso presupuestario relativo que proporcionan PP para la toma de decisiones colectivas. Los autores señalan que “se considera que una consignación presupuestaria elevada mejora la calidad de la participación y convence, y que a su vez, los responsables de la toma de decisiones deben seguir aumentando la asignación presupuestaria” (p. 3) y proponen el análisis en tres rubros: Inversión total en PP, inversión per cápita en PP e inversión pública total per cápita y tamaño de la inversión pública a través del PP. A partir de este análisis se pueden identificar dos tendencias emergentes; la primera tendencia radica en la constante mejora de la toma de decisiones colectivas en los PP; la segunda tendencia emergente confirma la limitada inversión financiera, lo que limita el PP potencial para ser incorporado dentro de la gestión financiera estándar.

Tras la valoración de experiencias, metodologías, el enfoque a nivel micro o local y los aprendizajes sociales, los modelos presentados identifican elementos de éxito que se pueden clasificar en cuatro espacios: el fomento de la participación ciudadana, el proceso, las capacidades gubernamentales y la evaluación de los resultados.

Para el éxito en el fomento de la participación ciudadana destacan la atención de problemas señalados por la ciudadanía (Navarro, 2008, Smith, 2009; Parés y Castellá, 2009; Parés y Resende, 2009; Russon Gilman 2012), ser parte en la toma de decisiones (Fung, 2005), ejercer presión sobre los funcionarios (Fung, 2005), la generación de efectos movilizadores e intercambios sociales (Navarro, 2008, Schneider y Diaz Rosaenz, 2016; McNulty, 2019) y el voto directo como forma de participación en la definición de prioridades (Parés y Resende, 2009; Schneider y Diaz Rosaenz, 2016).

En cuanto al proceso se pueden enlistar la normatividad (Cabannes, 2004; Russon Gilman, 2012), la disposición de un presupuesto especial para operar el mecanismo (Cabannes, 2004), un calendario cíclico, la mayoría de las veces anual (McNulty, 2019), una metodología clara para la distribución del recurso presupuestal y la información disponible (Contreras y Montecinos (2019) son elementos fundamentales para el éxito de los PP.

En la esfera de desarrollo gubernamental, los modelos de presupuesto participativo han revisado que de la mano de los ejercicios aparecen las innovaciones institucionales (Smith, 2009), la participación del gobierno en el proceso (Cabannes, 2004), la mejora del rendimiento (Navarro, 2008), mejorar la rendición de cuentas (Cabannes, 2004), colaborar en el fortalecimiento de la ciudadanía (Esteban-Carbonell, et al, 2021), mejorar los procesos de coordinación (Parés y Castellá, 2009), deliberación (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016), el involucramiento de los tomadores de decisiones (Contreras y Montecinos, 2019) y el trabajo en el diseño institucional (Goldfrank, 2005).

El éxito de los resultados o evaluación de los procesos de PP se basa en la atención de problemas territoriales (Cabannes, 2004; Parés y Resende, 2009), la atención de una población objetivo (Navarro, 2008), la elaboración de indicadores de capacidades (Navarro, 2008), enfocarse en las consecuencias o resultados (Parés y Resende, 2009; Russon Gilman, 2012), realizar un modelo sintético de evaluación (Esteban-Carbonell y otros, 2021), incorporar el ángulo financiero de los PP (Sartori y Falanga (2024), articular indicadores de seguridad (Cabannes (2004).

Por todo lo anterior, se deduce que en Juárez se ha apostado por un modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario, es decir, que impulsa la participación de todos los habitantes (Sintomer y otros, 2008).

El modelo híbrido de estructura comunitaria del presupuesto participativo en Ciudad Juárez

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), desde el año 2013, establece en el artículo 26 las bases para la planeación democrática con lo que se propician las condiciones para las ID. En el año 2019 se agrega en la CPEUM la revocación de mandato y la consulta popular, instrumentos por demás relevantes para la participación ciudadana. La primera Ley de participación Ciudadana en México es precisamente la de la Ciudad de México que data del año 1995 (Olvera & Cilano, 2009) la cual fue referente para las subsiguientes.

Para el caso de Chihuahua, la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Chihuahua (LPCECH)³ conceptualiza la participación ciudadana y establece la diferenciación entre la participación política (el artículo 17 menciona como mecanismos de participación política el referéndum, el plebiscito, la Iniciativa ciudadana y la revocación de mandato) y la participación social (el artículo 61 señala como mecanismos de participación social las Audiencias públicas, la Consulta pública, los Consejos consultivos, los Comités de participación, la Planeación participativa, el Presupuesto participativo, el Cabildo abierto, las Contralorías sociales, la Colaboración ciudadana, los Mecanismos de participación social para niñas, niños y adolescentes y los demás que reconozcan o establezcan las leyes respectivas). También establece que el recurso asignado al PP corresponde a un monto mínimo equivalente al cinco por ciento de los ingresos de libre disposición de cada Ayuntamiento, por lo que la cantidad es variable de un Ayuntamiento a otro.

Desde la expedición de la LPCECH, el PP se ha implementado solamente en el 16% del territorio estatal, es decir en 11 de los 67 municipios de Chihuahua (Aldama, Balleza, Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Parral, Jiménez, Juárez, Ojinaga, Julimes y Madera) debido a que no todas las localidades tienen las mismas capacidades institucionales para desarrollarlo y llevarlo a cabo (Holguín Lozano & Valles, 2022).

En Ciudad Juárez se han realizado cinco ejercicios del PP consecutivos, durante los años 2020 al 2024, cada uno con distintas características y donde poco a poco se ha ido gestando un modelo que considera criterios de distribución del presupuesto, alcance territorial, inclusión y gobernanza participativa.

3 La LPCECH, se decretó en el año 2018, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil, con un esfuerzo que se venía haciendo desde el año 2006 (Alvarez, 2016; Castillo Viveros, et al., 2019).

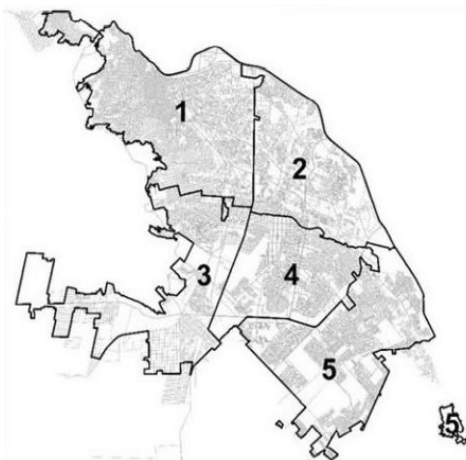
El PP 2020 fue el primer ejercicio de esta naturaleza. En esta ocasión el Ayuntamiento operó el mecanismo que contó con 208 millones para distribuir. La disposición del recurso se aplicó en proyectos predeterminados por la administración 2018-2021 cuya priorización se fundamentó en la votación directa realizada en el mes de enero en los módulos de pago del impuesto predial, donde los contribuyentes tuvieron la oportunidad de seleccionar de entre la lista de proyectos los de su preferencia (Leyva, 2024).

El segundo ejercicio del año 2021 contó con 213 millones de pesos para distribuir. En esta ocasión, el Ayuntamiento de Juárez y el Comité Técnico constituido para la ejecución del PP del ejercicio fiscal 202 emitieron una convocatoria para que la ciudadanía presentara los proyectos a financiarse. Por la condición de especial de resguardo por la pandemia por la COVID-19, el ejercicio se realizó en votación por Internet (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2021).

Los recursos se distribuyeron en cinco polígonos predeterminados por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) con base en criterios de dispersión territorial, (in)seguridad y marginación social. La mitad del presupuesto (\$ 106,717,839.03) fue asignado de manera equitativa entre los cinco polígonos (\$ 21,343,567.81 en cada uno) y la otra mitad se asignó a los proyectos de acuerdo con el rezago social, rangos o índices de pobreza, niveles de bienestar y diversa información disponible que tenía el municipio a través de diferentes dependencias, así como de la incidencia delictiva.

Mapa 1.

Mapa de distribución de polígono para presupuesto participativo 2021



Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2021.

El PP 2022 fue el tercer ejercicio, contó con 252 millones de pesos para distribuir y, adicionalmente, el gobierno municipal aprobó un monto extraordinario de 100 millones de pesos para complementar los proyectos ganadores de la convocatoria correspondiente.

Este ejercicio tuvo varias novedades. Por ejemplo, en esta ocasión hubo dos convocatorias, una abierta a la ciudadanía para la presentación de proyectos ante las instancias municipales, que entre los requisitos incluyó el respaldo ciudadano (mínimo 50 verificables con identificación y firmas autógrafas) (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2022) y otra más para la jornada de votación, que incluyó el término de habitante de la ciudad para hacer más inclusivo el proceso de votación tanto a personas con ciudadanía política como al resto de la población que habita el municipio (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2022). Con estos procesos se gesta una triple legitimación por parte de la ciudadanía: 1) en la creación de los proyectos, 2) en el respaldo de los proyectos, y 3) en la votación por los proyectos (Sarabia-Rios, 2023).

Se integró el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del Municipio de Juárez (CCPCMJ) que se integró por 15 personas, la figura de la presidencia municipal al frente del Consejo, siete consejerías del funcionariado del municipio y siete consejerías ciudadanas emanadas de una convocatoria pública.

A la propuesta de distribución de polígonos propuesta por el IMIP se le añadió un polígono extra que incluyó las zonas no urbanas del Municipio y se propuso una división del monto del presupuesto de manera equitativa por habitante, así como la asignación de un tope máximo de financiación por proyecto (el 15% del monto asignado en cada polígono), buscando que hubiera más proyectos por atender y finalmente se realizó una distribución de los restos o saldo por polígono.

También se integró un Comité Técnico evaluador de los proyectos conformado por funcionarios especialista de las dependencias involucradas en los temas o proyectos para valorar las condiciones de viabilidad técnica y viabilidad financiera. Después de verificada la viabilidad de los proyectos se aprobaron para la votación.

Por otra parte, se presentó la posibilidad de la observación de la ciudadanía durante la jornada en dos figuras: como observadores ciudadanos y como organizaciones independientes. Adicionalmente, se invitó como observadores institucionales a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, a la Sindicatura del Municipio y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

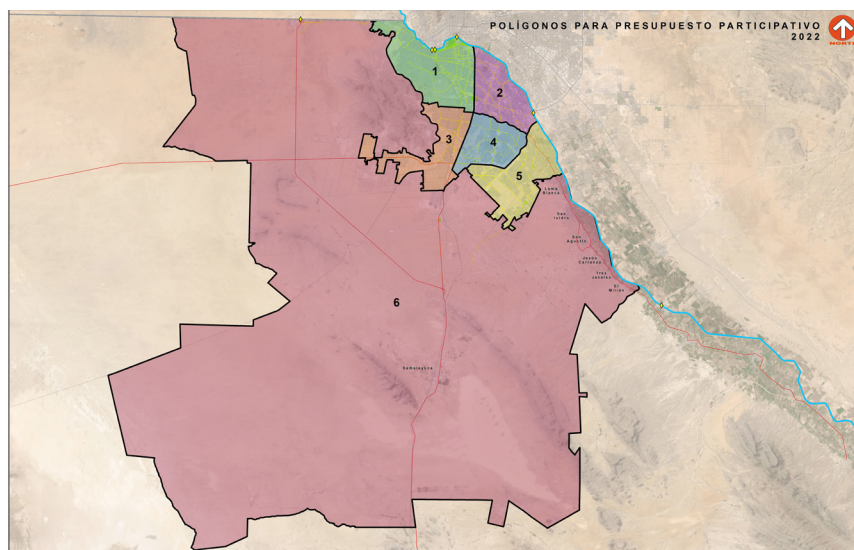
Para la jornada de votación se utilizó el voto electrónico en mesas receptoras de votación a partir del Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI) operado

por el Instituto Estatal Electoral del estado de Chihuahua (IEE) como órgano independiente para el manejo del sistema y emisión de los resultados finales de la votación. En total se emitieron 21,886 votos.

Como parte del ejercicio, el CCPCMJ realizó después de la votación, una reflexión sobre las lecciones aprendidas con la intención de mejorar las futuras emisiones del mecanismo.

Mapa 2.

Mapa de distribución de polígono para presupuesto participativo 2022



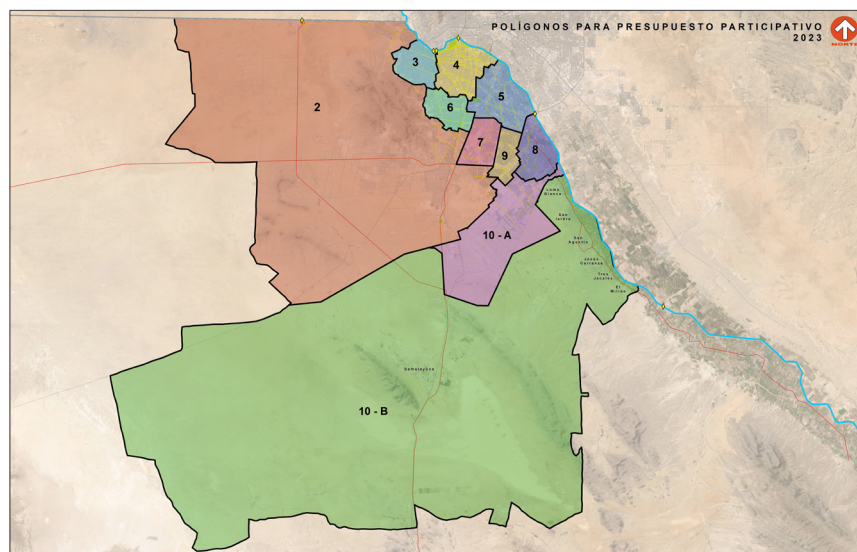
Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2022

En el cuarto ejercicio del año 2023 se distribuyeron 305 millones de pesos, y adicionalmente, el gobierno municipal aprobó un monto adicional de 125 millones de pesos para complementar los proyectos votados. En este año se conservó el modelo anterior con algunos ajustes a partir de las lecciones aprendidas para mejorar el proceso.

Se modificó la distribución de los polígonos propuestos anteriormente por el IMIP por los distritos electorales del IEE, considerando 9 polígonos para la zona urbana y uno para la zona rural y se incluyeron los rubros de proyectos de infraestructura y equipamiento y de proyectos de intervención social y comunitarios (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2023).

Mapa 3.

Mapa de distribución de polígono para presupuesto participativo 2023



Fuente: Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2023

La quinta emisión del PP del año 2024 distribuyó 328 millones de pesos, posteriormente, el gobierno municipal aprobó un monto adicional de 312 millones de pesos para proyectos, “La Comisión de Hacienda dictaminó que estos recursos provenientes de ingresos extraordinarios se repartirán para los proyectos que fueron mayoritariamente votados, pero que no ganaron en este ejercicio de participación ciudadana” (Lucero, 2024) con lo que se beneficiaron 46 proyectos ciudadanos más.

A partir del aprendizaje de los ejercicios anteriores se replicó el modelo. Se adicionó la posibilidad del registro de proyectos en línea y la posibilidad de que las escuelas públicas también presentaran proyectos (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2023).

S innovó en la creación y mantenimiento de un espacio en internet exclusivo para la consulta de los documentos e información relacionada con la implementación del mecanismo.

Un resumen de los principales elementos del PP en los años mencionados se muestra en la tabla núm. 1.

Tabla núm.1.

Información general sobre presupuesto participativo 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Monto del PP	208,977,863.00	213,435,678.05	252,146,365.64	305,504,107.91	328,988,449.00
Presupuesto adicional			100,000,000.00	125,000,000.00	300,000,000.00
Proyectos presentados			172	517	334
Número de polítonos	5	6	11	11	11
Monto máximo por proyecto en polígono urbano		21,343,567.81	Variable entre (\$10,523,560.01 - \$4,064,803.47) según el número de habitantes	Variable entre (\$10,523,560.01 - \$4,064,803.47) según el número de habitantes	Variable entre (\$7,300,000- \$6.700,000) según el número de habitantes
Monto máximo por proyecto en polígono rural			\$647,823.36	1,278,190.65	2,200,000
Proyectos Financiados			96	111	
Proyectos Concluidos			sd	sd	sd
Modalidad De votación	Fila de pago predial	Voto electrónico por internet	Voto electrónico en mesas receptoras	Voto electrónico en mesas receptoras	Voto electrónico en mesas receptoras
Fecha de votación	enero		Julio 10	Junio 25	Abril 21
Mesas receptoras	0	0	100	100	100
Personal operativo de mesas receptoras	nd	nd	400	600	
Votación	nd	nd	21,887	43,884	95,625
Menores de 18 años que votaron			5456	11410	sd
Porcentaje de mujeres que votaron			54%	56%	sd
Observadores de la ciudadanía	0	0	2	36	sd

Fuente: Elaboración propia con base en Castañón 2023, Ayuntamiento de Juárez 2021, 2022, 2023, 2024 y Leyva 2024.

NOTA. Los proyectos del año 2020 fueron predeterminados por el Ayuntamiento, se definieron por mesas temáticas de consulta pública para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021.

Avances, riesgos y desafíos del modelo

Considerando los elementos señalados en los apartados anteriores, el modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario de Juárez presenta los principales avances en los elementos de participación ciudadana y del proceso.

En cuanto a la participación ciudadana, el PP se adscribe a la democracia directa a partir de un proceso mixto con un órgano de deliberación -el CCPCMJ- que integra a funcionarios y ciudadanos (Fung, 2005; Sintomer, et al., 2008).

El modelo avanza en sustituir el término ciudadanía por el de habitante, es decir en considerar que no existe ninguna restricción por edad o condición de nacimiento para participar. Incorpora a los habitantes como proyectistas desde la base a partir de necesidades inmediatas de acuerdo con el conocimiento de problemas urgentes o añejos por resolver su entorno más cercano.

Incorpora a los habitantes como observadores y como votantes, a partir de la participación universal de quienes habitan en el territorio de la ciudad, es decir, incluye a los excluidos de los procesos políticos como a las mujeres, las niñas, los niños, adolescentes y la población migrante. Cabe mencionar que la participación es vinculante, pues obliga a la administración a dar cumplimiento a los proyectos más votados de acuerdo los términos de la convocatoria.

Considerando las condiciones previas (Goldfrank, 2006) el PP abarca todo el territorio del municipio buscando descentralizar la inversión, además de contar con la voluntad política para su operación como se constata en la integración del modelo y en la inyección de recursos financieros adicionales para el cumplimiento de los proyectos.

La logística del modelo permite la movilización de los habitantes de la ciudad en la elaboración de los proyectos, en el respaldo ciudadano de estos, luego en la promoción y posteriormente en la votación que se podía realizar en cualquier mesa receptora lo que ha permitido la participación sin impedir la movilidad cotidiana de las personas, esto equivale a una triple legitimación ciudadana del proceso (Sarabia-Rios, 2023)

Lo anterior da cuenta de que el modelo se realiza con propuestas desde la base y deben estar dirigidos a la atención de necesidades colectivas dentro de las cuales se incluyen, de acuerdo con la LPCECH:

- I. Obras y servicios públicos
- II. Seguridad pública
- III. Actividades recreativas, deportivas y culturales
- IV. Infraestructura rural y urbana
- V. Recuperación de espacios públicos
- VI. Medio ambiente
- VII. Seguridad sanitaria y servicios de salud
- VIII. Atención a grupos vulnerables

Inclusive se ha avanzado en incluir un rubro de proyectos de intervención que pueden ser presentados de manera individual o colectiva. El respaldo ciudadano es una estrategia meramente territorial. Los proyectistas además de diseñar estrategias publicitarias para sus proyectos, realizan alianzas con otros proyectistas para intercambiar votos. Con esto, al mismo tiempo que se promueve el voto por su proyecto, se promueve por algún otro y este a su vez por el otro proyecto, logrando hacer fórmulas de tríadas de promoción de proyectos.

En cuanto al proceso el PP promueve un modelo de vanguardia, apegado a la ley y abierto a la ciudadanía (Leyva, 2024). A partir de la publicación de la LPCECH se avanzó en la construcción de leyes para su funcionamiento con la emisión de los Lineamientos relativos al funcionamiento del presupuesto participativo del municipio de Juárez (Ayuntamiento del Municipio de Juárez, 2021), con lo que se regula y formaliza el proceso.

Por lo anterior, de acuerdo Cabannes (2004) se puede considerar que el modelo opera con un grado de arreglo máximo dado que promueve la participación universal, es operado por un órgano deliberativo, se implementa en toda la ciudad, busca incluir a otras prioridades excluidas del presupuesto, el poder ejecutivo está ampliamente involucrado, facilita la información sobre el mecanismo y sus etapas, además del presupuesto obligado el Cabildo delibera y discute sobre presupuesto complementario, cuenta con la regulación mínima para operar, fomenta la cultura de participación ciudadana, busca la descentralización del presupuesto, incluye áreas rural y urbana, la votación genera priorización de proyectos.

El vínculo entre los actores ha sido vital para ofrecer garantías de transparencia, legitimidad y del manejo independiente del proceso, es decir, sin que el Municipio intervenga en la selección de proyectos. Si bien el municipio y el CCPCMJ fueron las instancias en quienes recayó la mayor parte del proceso y fueron los de mayor jerarquía y autoridad; el orden de participación integró solo en la jornada electoral

al IEE y a la observación ciudadana de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH).

En teoría, un mayor control de arriba hacia abajo habría sido lo más eficiente forma de llevar a cabo la deliberación y la toma de decisiones (Russon Gilman, 2012, p. 13), sin embargo, el modelo se basa en la redistribución presupuestaria y en la modernización y la eficiencia en la administración pública (Sintomer, et al., 2013), ya que genera nuevos espacios de participación operacionalizados con una metodología clara para fomentar un mayor nivel de participación y de incidencia en la toma de decisiones, con información disponible, control de expectativas, involucramiento de los tomadores de decisiones en el proceso, priorización de propuestas y validación técnica (Contreras y Montecinos, 2019; McNulty, 2019).

El modelo contempló la identificación del diseño y planificación, el despliegue de la operación, el desarrollo y los efectos (Esteban-Carbonell, et al., 2021) según las siguientes diez etapas o fases (Sarabia-Rios, 2023):

1. Planeación y emisión de la convocatoria (bajo criterios de distribución presupuestal, inclusión y diversos indicadores)
2. Recepción de proyectos
3. Dictaminación de proyectos (evaluación de la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera)
4. Lista de proyectos a votar o priorizar
5. Emisión de la convocatoria de la jornada de votación
6. Propaganda para la votación
7. Jornada de votación
8. Priorización de proyectos de acuerdo con la votación por polígonos.
9. Lecciones aprendidas
10. Desarrollo de los proyectos.

Una vez realizada la votación, los resultados se comunican de manera inmediata (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016), transparente y oportuna, es esta la que determina el gasto en los proyectos priorizados (Sintomer, et al., 2013). Con esto, el gobierno está tratando de recuperar la confianza de la ciudadanía a partir de este mecanismo, con transparencia en el proceso y llevando a cabo lo que realmente se necesita. También el gobierno está aprendiendo cómo hacer un flujo distinto de información, como dar más información a la gente que la exige.

Con el progreso de las regulaciones, también se fortaleció el desarrollo gubernamental mediante la institucionalización, lo que llevó a la creación de la Oficina

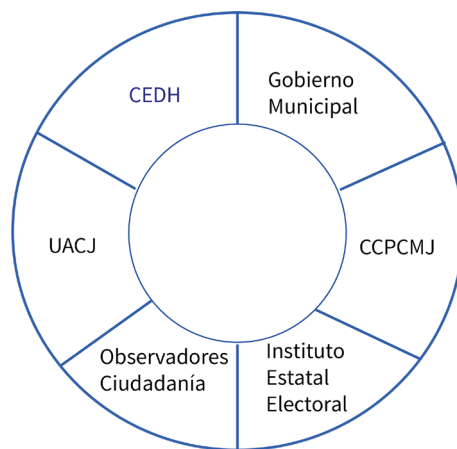
de Coordinación de Contacto Social. Esta oficina, que más tarde evolucionó en la Coordinación de Participación Ciudadana, se integró en la estructura administrativa local para gestionar el mecanismo correspondiente. En 2024, esta entidad alcanzó el nivel de Dirección y se vinculó directamente con la Dirección de Desarrollo Social del municipio (Leyva, 2024).

Durante los años 2020 y 2021, el mecanismo se implementó como una medida obligatoria. Sin embargo, entre 2022 y 2024, bajo un gobierno de izquierda (MORENA) (Ganuzza Fernández & Gómez Fortes, 2008; Adaro et al., 2019), se evidenció una clara voluntad política reflejada en un aporte extraordinario para su funcionamiento (Aguilera, 2024; Sun-Moon, 2021), alineándose con una ideología orientada al bienestar social.

Por la obligatoriedad de implementación del mecanismo, la participación del gobierno debe ir más allá de lo informativo sobre el proceso y la accesibilidad de las reglas (convocatorias). Así, a partir de varias dependencias internas y con el involucramiento de instituciones externas, como se muestra en la figura núm. 1, se presenta un aprendizaje administrativo o lo que podría llamarse gobernanza compleja.

Figura núm. 1.

Gobernanza en presupuesto participativo de Juárez 2022-2024



Fuente: Elaboración propia

En relación con los resultados del PP a partir del año 2022 el Municipio ha emitido informes generales sobre el proceso y sobre la participación resaltando que esta ha ido en aumento (Schneider & Diaz Rosaenz, 2016) y ha incluido indicadores

de movilización de la participación ciudadana (Navarro, 2008). También se ha optimizado el uso de espacios electrónicos con un micrositio exclusivo para el PP en la página oficial de Municipio de Juárez.

No obstante, los avances en el desarrollo de un modelo existen muchas posibilidades para mejorar. Uno de los retos que se enfrenta es el aprovechamiento de las experiencias para la orientación de políticas públicas en los rubros a los que se dirige el PP.

Por otra parte, en cuanto al diseño institucional los grandes desafíos de acuerdo con (Goldfrank, 2006) se presentan en la conformación del órgano de deliberación CCPCMJ dado que debe regularse la forma de inclusión de los miembros de manera más plural y con la rotación de instituciones convocadas (Fung, 2005), sin correr el riesgo de que aboguen por intereses particulares. En este sentido por ejemplo en el CCPCMJ hay dos representantes de la ciudadanía que pertenecen a una misma organización (Plan Estratégico de Juárez).

La falta de pluralidad y de representatividad de los habitantes es un riesgo que se puede convertir en alianzas entre organizaciones, puede generar el clientelismo por parte de organizaciones interesadas en conseguir el apoyo para la financiación de sus proyectos con los recursos del PP que equivale a la gestión de carencias (Sintomer, et al., 2013).

En cuanto a los desafíos se identifica continuidad de la regulación del proceso y sobre todo en su cumplimiento, debido a que por ser un mecanismo en el que se incluye la participación, la financiación, el área legal y territorial (Cabannes, 2004) se vuelve más compleja la operacionalización.

Dada la necesidad de generar proyectos “factibles” se restringe fuertemente el proceso de deliberación (Russon Gilman, 2012) dado que está sujeta a cuestiones técnicas, operativas y financieras. (mejorar la evaluación de factibilidad)

Al mismo tiempo la gobernanza compleja que se sigue en el modelo implica capacitación y administradores expertos para el avance de un consejo más profesional que implica continuar modernización de la AP (Sintomer, et al., 2013).

Sin duda una de las asignaturas pendientes más urgentes es la evaluación en torno a los objetivos sociales y políticos centrados en procesos y/o en resultados (Russon Gilman, 2012). Esto significa generar indicadores no solo de participación en el proceso como son los informes de la numeraria, sino crear indicadores de la movilización, la eficiencia del rendimiento, de proyectos y su relación con los índices de marginalización o alguna otra información existente a nivel municipal (Navarro, 2008; Sartori Bogo y Falanga, 2024).

También deben existir indicadores políticos coherentes con la democratización de la calidad de la democracia, es decir, relacionadas con quién promueve la participación, quién participa, cómo se hace la participación y cuáles son sus consecuencias (Parés & Resende, 2009). La evaluación puede inclusive delinarse en cuanto la valoración de los participantes sobre la actuación municipal (Schneider y Diaz Rosaenz, 2016) y sobre los tomadores de decisiones, que en este caso es el CCPCMJ (Contreras y Montecinos, 2019), o la organización de vecinos como base de la participación ciudadana (Leyva, 2024).

La generación de información disponible de cada una de las etapas o fases (Contreras & Montecinos, 2019), es evidentemente un pendiente a atender, como se observa sobre todo en la información sobre los proyectos completados y/o sus avances.

También en cuestiones técnicas se perciben como desafíos el cumplimiento de los plazos para realizar obras o especificaciones de atención específica, mantener una campaña de información fuera de plazos del PP, las negociaciones al interior de funcionariado que implica actividades extraordinarias a las funciones para dar cumplimiento a los proyectos del PP.

El seguimiento de proyectos puede dirigirse a una etapa de vigilancia o Comité de vigilancia (McNulty, 2019) integrado por actores del gobierno, el CCPCMJ y vecinos y proponentes es sin duda uno de los pendientes en cuanto a identificar rutas críticas y flujos de información sobre avances y conclusión de proyectos que permita un control ciudadano de manera parcial (Sintomer, et al., 2008), lo que equivale a la Transparencia en el seguimiento de proyectos (Sintomer, et al., 2013).

De manera general, debe observarse una metodología cada vez más clara y más verificable para mantener un mayor nivel de participación y de incidencia en la toma de decisiones (Contreras & Montecinos, 2019) como podría ser el caso de una proyección con un año de anticipación (McNulty, 2019),

Conclusiones

En los ejercicios del PP en Juárez se distingue un modelo híbrido de estructura de desarrollo comunitario, es decir, impulsa la participación de todos los habitantes. Se encuentra en la primera generación donde se empieza a experimentar cómo se da la relación gobierno sociedad y cómo se desarrolla el mecanismo. La revisión de este modelo contribuye a identificar la evolución de las innovaciones democráticas

con base en experiencias anteriores para identificar los avances significativos desde su gestación al mismo tiempo que los riesgos a los que se enfrentan.

Los ejercicios del PP en Juárez han generado un modelo evolutivo que se compone por la identificación de necesidades colectivas, etapas, procesos y la gobernanza compleja. El PP ha representado tanto para la administración municipal como para los habitantes de la ciudad un aprendizaje de nuevas formas de incidir en la satisfacción de demandas.

La verificación de este modelo contribuye a identificar la evolución de las innovaciones democráticas con base en experiencias anteriores para identificar los avances relevantes desde su gestación al mismo tiempo que los riesgos a los que se enfrentan.

Entre los avances más destacados del modelo se encuentran la obligación de mantener el mecanismo activo, el incremento de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, la redistribución del presupuesto en su etapa inicial, la existencia de una normativa que favorece su operación y su integración en la estructura organizativa del gobierno. Asimismo, incluye la creación de un órgano deliberativo mixto, la inclusión de habitantes sin restricciones por afiliación política, la participación vinculante para las autoridades, su carácter descentralizador, el respaldo político por parte del gobierno y el impulso hacia una gobernanza más compleja.

El modelo impulsa la participación de abajo hacia arriba, la redistribución presupuestaria, la modernización y la eficiencia en la administración pública. Además, tiene etapas definidas, promueve la triple legitimación de los proyectos y se enfoca en la atención de necesidades colectivas específicas, propicia la participación individual o colectiva, la formación de alianzas de apoyo, el acceso a la información y la transparencia, sobre todo en las últimas etapas.

En comparación con otros modelos revisados, los desafíos identificados incluyen: aprovechar de manera más efectiva las experiencias previas para orientar las políticas públicas en los sectores que abarca el Presupuesto Participativo (PP), fortalecer la regulación del proceso, conformar un órgano de deliberación más inclusivo y plural, asegurando la rotación de las instituciones convocadas, y garantizar que la deliberación se mantenga sin comprometer la viabilidad ni la eficiencia. Además, resulta fundamental contar con administradores capacitados y expertos, establecer mecanismos sólidos de evaluación, garantizar el acceso transparente a la información de todo el proceso, cumplir rigurosamente con los plazos establecidos, integrar una etapa o Comité de vigilancia que supervise su desarrollo, y perfeccionar la metodología para fomentar mejoras continuas en su implementación.

En este contexto, el análisis del (PP) aporta significativamente al debate sobre la institucionalización de la participación ciudadana, enfocándose en su implementación y evolución en entornos locales. El caso específico de Juárez se integra dentro de los modelos híbridos, destacando las adaptaciones realizadas para diseñar un esquema que permita una implementación eficiente. Este análisis se centra en su contribución al fortalecimiento de la democracia en el ámbito local y en los resultados obtenidos, los cuales ofrecen insumos valiosos para formular recomendaciones que optimicen la aplicación y el impacto del PP.

Referencias

- Adaro, C., Vaena, D. y Mangas, M. (2019). Reflexiones sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo en Argentina: balances y perspectivas, *ANALISIS*, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, 50, 5-18.
- Aguilera, S. Presupuesto participativo en Ciudad Juárez /Entrevistado por Guilherme Lima de Sena.
- Álvarez, C. (2016). Organización ciudadana: hacia una ley de participación en los gobiernos locales de Chihuahua, México. *TEMAS DE COMUNICACIÓN*, Universidad Católica Andrés Bello, 33, 47-76.
- Ayuntamiento de Municipio de Juárez (2021) Lineamientos relativos al funcionamiento del presupuesto participativo del municipio de Juárez. Juárez: s.n.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2021). Convocatoria Presupuesto Participativo 2021. Juárez: Ayuntamiento de Juárez 2018-2021 y Comité Técnico de presupuesto participativo 2021.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2022). Convocatoria del Presupuesto Participativo 2022. Juárez: Ayuntamiento de Juárez 2021-2024 y Consejo Ciudadano de Participación Ciudadana del Municipio de Juárez.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2022). Convocatoria para la jornada de votación del presupuesto participativo 2022. Juárez: Ayuntamiento de Juárez.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2023). Convocatoria Presupuesto Participativo 2023. Juárez: Ayuntamiento de Juárez.
- Ayuntamiento del Municipio de Juárez (2024). Convocatoria para la recepción de proyectos del presupuesto participativo 2024. Juárez: Ayuntamiento del Municipio de Juárez.
- Azevedo, R. R., Lopes Cardoso, R., Moreira da Cunhab, A. S. y Wampler, B. (2022). Participatory budgeting and budget dynamics in the public sector. *Revist de Contabilidade e*

- Organizações, 16, 1-14.
- Balderacchi, C. (2016). Problems and contradictions of participatory democracy: lessons from Latin America. *Contemporary Politics*, 22(2), 164-177.
- Cabannes, Y. (2004). Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, s.l.: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT, a la Campaña Global para la Gobernanza Urbana.
- Castañón, A. (11 de agosto de 2023). Aprueban 125 mdp más para Presupuesto Participativo 2023. El Diario. <https://diario.mx/juarez/aprueban-125-mdp-mas-para-presupuesto-participativo-2023-20230810-2085980.html>
- Castillo Viveros, N., Sarabia-Rios, C. y Paniagua Vázquez, A. (2019). *Huellas de participación ciudadana*. Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales*, XXV(2), 178-191.
- CPCCS (s.f.) *PRESPUESTOS PARTICIPATIVOS*. Para la construcción del presupuesto participativo en el marco del sistema de participación, Ecuador: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. <https://www.cpcacs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Guia-metodologica-de-Presupuestos-Participativo.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] 23 de marzo de 2024. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (México).
- De Sousa Santos, B. (2004). Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Ediciones Abya-Yala, ILDIS-FES.
- Esteban-Carbonell, E., Romero-Martín, S., Tomás-del Río, E. M. y Gómez-Quintero, J. D., (2021). El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 80, 41-72.
- Fedozzi, L. y Furtado, A. (2009). Monitorizando el presupuesto participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativos en Parés (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (335-364). Ariel.
- Fung, A. y Warren, M. E. (2011). The Participedia Project: An Introduction. *International Public Management Journal*, 14(3), 341-362.
- Fung, A. (2005). Varieties of Participation in Complex Governance. Theorizing Democratic Renewal” workshop, 10(11), 1-50.
- Ganuzza Fernández, E. y Gómez Fortes, B. (2008). Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. *Estudios de Progreso*.
- García Bátiz, M. L. y Téllez Arana, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(25).
- Goldfrank, B., 2006. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina:

- éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), pp. 3-28. <https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018>
- Held, D. (2001). *Modelos de Democracia*. Alianza ensayo.
- Herranz, C. (2021). Innovaciones democráticas. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, 330-341.
- Hevia de la Jara, F. (2018). Patrones de relación sociedad-Estado en México y la participación ciudadana regulada: avances y retrocesos en José Luis Calva (coord.) *La agenda 3.0 de la democracia en México (441-462)* México: Juan Pablos Editor.
- Holguín Lozano, J. y Valles, P. (2022). *Atlas Estatal de Instituciones de Participación Ciudadana y Presupuesto participativo*. Chihuahua: La Caja. Herramientas ciudadanas.
- Leyva, J. L. (2024). Presupuesto participativo en Ciudad Juárez /Entrevistado por Cecilia Sarabia-Rios y Guilherme Lima de Sena.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua [LPCECH] 23 de junio de 2018. Congreso del Estado de Chihuahua, Chihuahua.
- Lucero, F. (27 de junio de 2024). Cabildo aprueba ampliar Presupuesto Participativo con 312 millones de pesos. Juárez: Yo Ciudadano. <https://yociudadano.com.mx/cabildo-aprueba-312-mdp-para-proyectos-adicionales-del-presupuesto-participativo-2024/>
- Martínez, C. R. y Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo. Argentina: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- McNulty, S. (2019). Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 7-30.
- Merino, M. (2020). La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Nacional Electoral.
- Michels, A. (2012). Citizen Participation in Local Policy Making: Design and Democracy. *International Journal of Public Administration*, 35, 285-292.
- Montes de Oca Barrera, L. B (2014). ¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de Telecomunicaciones en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(1), 287-320.
- Morales Noble, R. (2004). Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local (431-442)*. UNAM, INDESOL, COMECSO.
- Municipio de Juárez (2023). Presupuesto participativo informe 2023, Juárez: Municipio de Juárez, Coordinación de Participación Ciudadana.
- Navarro, C. J. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 81-102.
- Observatorios Locales de Democracia Participativa [OLDP] (2006). Guía práctica Evaluación

de Procesos Participativos. OLDP.

- Olvera Rivera, A. J. (2018). Democracia participativa: las bases conceptuales, *Dossier de la Democracia*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, 1, 45-54.
- Olvera, A. & Cilano, J. (2009). Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos, s.l.: Entregable 3 del Contrato Simplificado 6800002163.
- Parés, Marc (coord.), 2009. Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Ariel.
- Parés, M. & Castellá, C., 2009. Evaluación de los procesos de participación local desarrollados en los municipios catalanes en Parés (coord.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa (241-266). Ariel.
- Parés, M. & Resende, P., 2009. Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana en Parés (coord.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa (167-187). Ariel.
- Participedia (17 de mayo de 2024). Participedia <https://participedia.net/method/146>
- Pogrebinschi, T. (2021). Thirty Years of Democratic Innovations in Latin America. Berlín: WZB Berlín Social Science Center.
- Ramírez Sáiz, J. M. (2013). La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Russon Gilman, H. (2012). Transformative Deliberations: Participatory Budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation*: 8 (2), Article 11.
- Sarabia-Rios, C. (18 de octubre de 2023). Presupuesto participativo en Ciudad Juárez, entre la estrategia ciudadana y la gobernabilidad, ponencia presentada en el XXXIV Congreso internacional de Estudios Electorales, Tijuana, Baja California.
- Sartori Bogo, R. y Falanga, R., 2024. The cost of participation: An analysis of the financial dimensions of participatory budgets in Portugal. *European Policy Analysis*, 1-21. <https://doi.org/10.1002/epa2.1200>
- Schneider, C. y Diaz Rosaenz, M. (2016). Democracia y participación Local: debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *RIEM*, VII (13), 139-169.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. y Allegret, G. (2013). Participatory Budgeting Worldwide – Update version, Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL gmbH – Service für Entwicklungsinitiativen.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Smith, G. (2009). Democratic innovations: Designing institutions for citizen. s.l.: Cambridge University Press.
- Sun-Moon, J. (2021). Participatory budgeting and government efficiency: evidence from municipal governments in South Korea. *International Review of Administrative*

Journal, 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0020852321991208>

- Viejo, R. y otros. (2009). La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia en Parés (coord.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa (30-53). Ariel.
- Wampler, B. & Goldfrank, B. (2022). The Slow Decline of PB from 2005 to 2020 en The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting. *The Arc of a Democratic Innovation* (89-105). Palgrave McMillan.