



---

---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y  
TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LA  
ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO  
PÚBLICO  
EL CASO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN  
TLALPAN, 2000-2003**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PÚBLICA**

**PRESENTA**

**ROSALÍA HERNÁNDEZ VILLEGAS**

**ASESOR DE TESIS: PROF. ROGELIO PALMA  
RODRÍGUEZ**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***Gracias a todas las personas  
que han colaborado en mi formación profesional,  
y un especial agradecimiento a mis maestros.***

**PARTICIPACION CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA  
PRESUPUESTARIA EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO  
PÚBLICO**

**EL CASO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN, 2000-2003**

**ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN I

**CAPÍTULO I  
MARCO TEÓRICO**

1.1.-El Estado	1
1.1.1. Elementos del Estado	4
1.1.2.-Justificación del Estado	5
1.2.-El Gobierno	6
1.2.1.-La Democracia Representativa y Participativa	7
1.2.2.-Los Partidos Políticos	12
1.3.-Administración Pública	14
1.3.1.-Fines, Funciones y Atribuciones de la Administración Pública	17
1.3.2.-La organización de la Administración Pública en México	18
1.4.-Las Finanzas Públicas (Marco General)	21
1.5.-La Administración Pública Municipal	23
1.5.1.-La Organización del Ayuntamiento	26
1.6.-El Estado y la Administración Pública en la actualidad y sus perspectivas	28

**CAPÍTULO II  
EL ESPACIO PÚBLICO**

2.1-Definición y evolución de lo público	32
2.2-El Gobierno Abierto, la Corresponsabilidad y la necesidad de Transparencia	38
2.2.1.-La necesidad de Transparencia	39
2.2.2.-Costos y beneficios de la Transparencia	41
2.3.-La Legitimidad Gubernamental	43

2.3.1.-Legitimidad y Gobernabilidad	48
2.4.-La Corrupción y la desconfianza en el Gobierno	50
2.5.-La Rendición de Cuentas	56
2.5.1.-El Concepto de Rendición de Cuentas	56
2.5.2.-Origen Histórico de la Rendición de Cuentas	60

### **CAPÍTULO III**

#### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LA ACCIÓN DE GOBIERNO**

3.1.-La Participación Ciudadana	64
3.1.1.-Manifestaciones de la Participación Ciudadana	67
3.1.2.-Importancia de la Participación Ciudadana	70
3.1.3.-Costos, riesgos y límites de la Participación Ciudadana	74
3.1.4.-Importancia de la Participación Ciudadana en la Transparencia y Rendición de Cuentas: las Contralorías Sociales	76
3.2.-Mecanismos Institucionales de Participación Ciudadana en el Distrito Federal	80
3.3.-El marco de Actuación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F.	102
3.3.1.-La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	104
3.3.2.-El contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	107
3.3.3.-La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	110
3.4.- La garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública: el papel del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	113
3.4.1.-El Consejo de Información Pública del D.F.	119

## **CAPÍTULO IV EL PRESUPUESTO**

4.1.-La Importancia del gasto público	121
4.1.1.-Composición y destino del Gasto Público en México	127
4.2.-Financiamiento del Gasto Público: El Presupuesto	133
4.2.1.-Concepto de Presupuesto	133
4.2.2.-Clasificaciones Presupuestarias	136
4.3.-Tipos de Presupuesto	139
4.4.-El Proceso Presupuestario en México	144
4.4.1.-Marco Jurídico del Proceso Presupuestario en México	152
4.4.2.-Proceso Presupuestario a Nivel Local	154
4.5.-La Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)	156
4.6.-La importancia de la Transparencia en el Presupuesto Público	170

## **CAPÍTULO V ESTUDIO DE CASO**

### **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA DELEGACIÓN TLALPAN D.F. 2000- 2003**

5.1.-La Delegación Tlalpan	174
5.2.-El presupuesto participativo	176
5.3.-El surgimiento del presupuesto participativo en Tlalpan	187
5.4.-Fases de Implementación del Programa “Hacia un Presupuesto Participativo”	190
5.5.-Resultados obtenidos de la implementación del Programa “Hacia un Presupuesto Participativo”	196
5.6.-Limitantes del Programa “Hacia un Presupuesto Participativo”	202
CONCLUSIONES	207
BIBLIOGRAFÍA	212

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación, surge del interés por tratar un tema que no es solamente nuevo, sino también, uno de los más importantes hoy en día; me refiero a la influencia de la participación ciudadana en la transparencia presupuestal, en la rendición de cuentas y en el combate a la corrupción, como formas de recuperar la confianza de la ciudadanía en los gobernantes y, por ende, en las instituciones públicas.

Este trabajo, parte de la premisa de que a medida que la ciudadanía se involucre en las prácticas gubernamentales y en los procesos de rendición de cuentas, podrá revertir de manera gradual la desconfianza que los ciudadanos tienen hacia el gobierno y al mismo tiempo, constituirá un elemento importante para abatir la corrupción, impulsar la transparencia y contribuir a la transformación hacia un gobierno y una administración pública más democrática que no se vea rebasada por las demandas de la sociedad en sus diferentes aspectos.

Lo que se pretende demostrar con esta investigación es que si el gobierno toma en cuenta la opinión ciudadana en la elaboración de la agenda presupuestal, creando mecanismos de participación directa, que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de expresar sus prioridades en la asignación del gasto, se fortalece la transparencia presupuestaria, la legitimidad gubernamental y se satisfacen las necesidades que la población considere prioritarias.

El garantizar el acceso a la información y brindar al público en general de manera clara y oportuna la información concerniente a cada una de las etapas del proceso presupuestario, favorecerá a la formación de ciudadanos más interesados y participativos en los asuntos públicos, creando un sistema de corresponsabilidad.

Si el sistema de rendición de cuentas proporciona los elementos necesarios para la evaluación y responsabilidad del quehacer de los funcionarios públicos, se podrá evaluar de manera más eficiente el impacto del gasto, recuperar la confianza de los ciudadanos y la legitimidad del gobierno y sobre todo se podrá demostrar que la eficiencia de un gobierno no está peleada con la participación ciudadana.

Hoy, el principal desafío es acercar la administración al ciudadano y viceversa, pero sobretodo, el recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, pues lejos de creer en la capacidad de mejora de éste, se le ve como un ente en descomposición debido, en gran medida, a la serie de acontecimientos que se suscitan a la luz pública como claros actos de corrupción, que producen desconfianza e incertidumbre. Esta situación desacredita la labor de los servidores públicos y la misma justificación del Estado, lo que representa un fuerte problema para el avance económico y democrático de nuestro país.

De esta manera, la Administración Pública debe buscar maneras, tanto dentro como fuera del gobierno, que permitan reivindicar su existencia, crear mecanismos para recuperar la confianza del ciudadano y acreditar su función, pues necesitamos un gobierno que trabaje y nos garantice su buen funcionamiento.

Para tratar este tema, se presenta en el primer capítulo de este estudio, los conceptos fundamentales que son el marco teórico de la investigación tales como el Estado, el Gobierno y la Administración Pública. Al primero de ellos, se le da una definición desde el punto de vista jurídico y político, con el fin de comprender al Estado no sólo como un orden jurídico sino también como un poder soberano y lo que implica.

Al gobierno, se le puntualiza como la personificación del Estado, y se le caracteriza a partir de sus tres principales funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional, sin olvidar mencionar la importancia y la necesidad de contar con un gobierno que ofrezca resultados y mantenga la gobernabilidad, satisfaciendo las necesidades de la población. Así mismo, se habla de la importancia de los partidos políticos para canalizar demandas de la población hacia el gobierno y de su contribución hacia la apertura de espacios a la sociedad.

La Administración Pública, se trata como la parte que específicamente se requiere reformar y adaptar a las nuevas necesidades, pues constituye el brazo ejecutor del gobierno y por ende el punto de contacto de éste con la población, por lo que se le identifica como sujeto de transparencia y de rendición de cuentas.



Tomamos el tema de las finanzas públicas con el fin de tener un panorama claro de la actividad financiera del Estado y de la importancia de ésta para la satisfacción de las necesidades de la población.

Más adelante, se enmarca la organización y funcionamiento de la administración pública en México, especialmente en el ámbito municipal para que a partir de conocer su constitución se entienda porqué el gobierno local es el más susceptible de ser el primero en abrir espacios hacia la ciudadanía y al final del primer capítulo, se hace una reflexión acerca del papel que juegan hoy en día estos conceptos y sus perspectivas a un futuro próximo.

El segundo capítulo hace una aproximación a los conceptos que en el presente se cuestionan y que deben de considerarse en la conformación de un Estado más democrático y transparente. Para ello, se muestra en un primer momento, la discusión entre lo público y lo privado para que a través de su comprensión, podamos entender que lo público no es solamente asunto del Estado, sino que concierne también a los particulares y viceversa.

Siguiendo estas ideas, se busca articular las nociones de gobierno abierto, corresponsabilidad y transparencia para entender de qué lógica parten y cuáles son sus alcances, así como su contribución a la recuperación de la hoy muy cuestionada legitimidad gubernamental y gobernabilidad democrática, también afectadas por los problemas de corrupción y de desconfianza en lo que el gobierno hace, esto con la finalidad de comprender la necesidad de crear un gobierno más transparente y participativo que ayude a reducir los altos índices de corrupción y los costos que ésta genera.

Consecutivamente, se señala lo que significa la rendición de cuentas en un contexto democrático y participativo, de tal forma que el tercer capítulo se entrelazan estas nociones con la participación ciudadana considerándola desde su concepto hasta los mecanismos institucionales que existen en nuestro país.

En lo que a materia de transparencia se refiere, presentamos el origen del derecho a la información u su regulación en nuestro país.

Desde luego, al ser el presupuesto el ejemplo que se propone para involucrar a la ciudadanía en su formulación, se explica la importancia, el cómo se da su financiamiento, la estructura y el ciclo presupuestario en nuestro país, así como su reforma a través de la Nueva Estructura Programática, y desde luego, se enmarca la importancia de contar con un presupuesto transparente.

En la última parte del trabajo, se presenta un estudio de caso en el que se describe la experiencia del presupuesto participativo en la delegación política de Tlalpan, sus alcances, limitaciones y que sobre todo nos sirve para detectar qué tanto cumplen ejercicios como éste con las expectativas de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y en la recuperación de la confianza de la ciudadanía.

Como Colofón de la tesis, se hace una serie de conclusiones generales que integran las diversas ideas desarrolladas en la investigación para demostrar las hipótesis que se establecieron y cubrir el propósito que le dio origen, amén de invitar al lector a través de reflexiones a profundizar en el tema en futuros trabajos de esta naturaleza, que enriquezcan el estudio de la Administración pública.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO TEÓRICO**

En tanto que la presente investigación se aboca al estudio y análisis de la acción gubernamental en materia de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana, es menester hacer una breve aproximación hacia los conceptos más generales que le dan orientación y forma, tales como: Estado, Gobierno y Administración Pública, los que a continuación se tratan.

#### **1.1.-EL ESTADO**

Comencemos el estudio hablando del Estado en sus diferentes acepciones, de tal forma que la palabra Estado proviene del participio latino "status"; el concepto moderno fue introducido por Nicolás Maquiavelo y se refiere a una asociación política o cuerpo político soberano formado por hombres cuyo principal objetivo es el cuidado y conservación de la vida, se erige sobre un territorio determinado, cuenta con un ordenamiento jurídico y un órgano encargado de la aplicación de éste.

Es importante remarcar que la noción de Estado se designa específicamente para la institución que surgió luego del medioevo y no para las asociaciones políticas que le precedieron, es decir, el Estado sustituye la civitas y la polis, pues como nos dice Bobbio:

*"El nombre Estado no solamente corresponde a una necesidad de claridad terminológica sino que resolvió la exigencia de encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva: la realidad del Estado precisamente moderno que debe considerarse como una forma de ordenamiento tan diferente de los ordenamientos anteriores que ya no puede ser llamado con los nombres antiguos".<sup>1</sup>*

Sin embargo, Bobbio también nos habla de los criterios de continuidad y discontinuidad para poder aplicar el término "Estado", por lo que si ubicamos al Estado como lo conceptualiza Weber, entonces el término no aplica para las asociaciones políticas precedentes, pues se está haciendo énfasis en las diferencias que dichas organizaciones tenían, pero quien lo considera como el paso de la sociedad natural de hombres a la sociedad civilizada por razones de sobrevivencia, está hablando

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, FCE, México, 1994 p 89.

igualmente de un Estado, anteponiendo la continuidad de la asociación política. De tal forma que responder la cuestión de si las comunidades políticas anteriores al Estado moderno constituían Estados depende del concepto que de éste se tenga.

Siguiendo, Bobbio explica que para poder entender al Estado es necesario ubicarlo primero dentro del concepto de política y referenciarlo hacia el fenómeno del poder, a manera de lograr distinguir el poder político de otras formas de poder señaladas por Aristóteles como lo son el patriarcal y el patronal. Al respecto, señala Bobbio, Locke contribuyó a esta distinción en tanto diferencia al poder político, al patriarcal y al despótico de acuerdo a su fundamento, señalando así, que el poder civil, es el único que está fundado en el común acuerdo de susreceptores.

Si bien, éste constituye un juicio de diferenciación, para Bobbio no es suficiente, por lo que acude al concepto de soberanía y de tal forma expone, que si un criterio para distinguir entre el poder político y otras formas de poder lo constituye que el primero tiene la capacidad de utilizar la fuerza física con el fin de hacer cumplir su mandato, esta fuerza física es una condición necesaria, pero no suficiente, siendo la exclusividad de utilizar esa fuerza lo que realmente lo diferencia, es decir, la soberanía, quien tiene la exclusividad sobre los demás de utilizar la fuerza es el poder soberano, pues no hay nadie por encima de sí.

Una vez ubicado el concepto de Estado, vamos a caracterizarlo:

*“Según Weber, el Estado se define como la estructura o grupo político que reivindica con éxito el monopolio de la legítima restricción física. A este carácter se le agregan otros rasgos: de una parte, comporta una racionalización del Derecho con sus consecuencias que son la especialización del poder legislativo y judicial, así como la institución de una política encargada de proteger la seguridad de los individuos y de asegurar el orden público y, por otra, se apoya de una administración racional, fundada en reglamentos explícitos, que le permite intervenir en los campos mas diversos, desde la educación hasta la salud, la economía e incluso la cultura; por último, dispone de una fuerza militar permanente.”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Freund Julien, Sociología de Max Weber, Eds 62, Barcelona, 1967 p 196.

El Estado se instituye para ordenar la conducta de los hombres que forman parte de él, esto se da a través de un orden normativo que se erige cuando los hombres ceden el derecho a gobernarse a sí mismos y autorizan su voluntad a la voluntad del soberano, éste monopoliza el uso de la fuerza para hacer obedecer al Derecho, es decir, se crea una relación de mando y obediencia. Durante mucho tiempo, esta relación se fundó en el derecho divino, en el cual el rey era poseedor de éste, solo él hacía, aplicaba e interpretaba la ley y respondía sólo ante Dios, concentraba el poder y tenía derecho sobre la vida, la libertad y la propiedad de sus súbditos.

Frente a esta realidad absolutista, surge el liberalismo que criticó a la sociedad monárquica y dio origen al Estado-liberal de Derecho, que entre otros principios sostiene que *“la soberanía reside en el pueblo”*, por lo que el Estado no debe ser arbitrario ni absolutista, se defienden los derechos fundamentales del hombre considerados como inalienables y anteriores al Estado, surge entonces con Montesquieu, el principio de la división de poderes, la institucionalización del parlamento, representante de la voluntad popular y las primeras constituciones escritas que observan la división de poderes y el respeto a los derechos fundamentales,<sup>3</sup> dando paso al gobierno de las leyes, que contempla, desde luego, la legalidad de los actos de autoridad y el respeto a la constitución.

---

<sup>3</sup> “...así, la norteamericana como la francesa, nacieron bajo la insignia de la misión extraordinaria de quien instaura con un nuevo cuerpo de leyes, el reino de la razón interpretando las leyes de la naturaleza y transformándolas en leyes positivas con una constitución que brotó de un solo gesto de la mente de los sabios” (Bobbio, op. cit, p 134)).

### **1.1.1.- ELEMENTOS DEL ESTADO**

Si bien, el derecho, es uno de los elementos constitutivos del Estado, de acuerdo al criterio jurídico, existen otros de vital importancia, Kelsen, uno de los grandes teóricos del Estado moderno, afirma que “...el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales, el poder público, el territorio y el pueblo”.<sup>4</sup>

#### **PUEBLO**

Siguiendo los elementos de Kelsen, el pueblo es el grupo de individuos unidos por voluntad con el fin de salvaguardar la vida y la seguridad, no es la suma de ciudadanos o súbditos lo que lo integra sino un cuerpo instituido por hombres unidos por voluntad singular o consentimiento general, su unidad da fortalecimiento al pueblo, son los individuos a los que se extiende el orden jurídico. Según Kelsen, es el límite de validez personal del derecho.

El pueblo es una comunidad esencialmente política, cuyo orden emana de sí misma. Es importante señalar que no debemos tomar como sinónimo pueblo con población, pues esta última se refiere a un contenido demográfico y estadístico, en tanto que pueblo tiene un contenido jurídico-político.

#### **TERRITORIO**

El territorio es un elemento imprescindible para el Estado, pues es una de las condiciones necesarias para su existencia, comprende el espacio físico y geográfico en el cual se encuentra asentado el pueblo, es el límite de validez espacial del Derecho, el lugar en el que el Estado ejerce su jurisdicción y representa la materialización del mismo, está integrado por el espacio terrestre, marítimo y aéreo.

La organización territorial de los Estados da origen a los países, que están delimitados por fronteras políticas, reconocidas internacionalmente y determinadas por la Constitución Política de cada Estado.

---

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *Teoría del Derecho y del Estado*, UNAM, 1998, p 276

## **PODER PÚBLICO**

El poder del Estado es un poder dominante basado en el principio de legitimidad el cual le da la capacidad de coacción, su fundamento es la necesidad de dirección que garantice la unidad.

El poder del Estado esta formado por todas las fuerzas que actúan dentro y fuera de él, requiere el consentimiento público, su titular abstracto es el Estado mismo y se manifiesta en sus agentes, es decir, los gobernantes, quienes actúan en nombre del poder del Estado, el cual se hace palpable por el derecho.

### **1.1.2.-JUSTIFICACIÓN DEL ESTADO**

La existencia del Estado tiene una justificación, pues la cuestión de porque debe existir y porque hay que conservarlo, (entendiendo por ello la renuncia a nuestra libertad patrimonial y personal) tiene su respuesta en el mundo del deber ser. Encarna la justificación del poder que éste tiene, así como la relación de mando-obediencia.

Según Serra Rojas, el Estado se justifica por sus fines, los cuales se realizan a través de funciones. El derecho es el instrumento a través del cual las funciones del Estado se concretan y este orden jurídico esta basado en la justicia.

Los fines del Estado son naturalmente, fines sociales, su actividad se refiere, por un lado, al mantenimiento del derecho y la conservación de la paz, por el otro, cumple con la función económica y financiera para satisfacer los servicios públicos, pero también cumple una actividad social tendiente al desarrollo cultural, económico e intelectual del pueblo.

Para que el Estado pueda realizar estos fines, desde luego, existe un orden formado por un conjunto de reglas que establecen los derechos y obligaciones de los individuos, siendo el gobierno el encargado de aplicar y garantizar este orden y de procurar la equidad entre los individuos.

La justificación del Estado depende de la materialización de sus fines, por lo que el Estado que no cumple acertadamente con ellos, tiende a cuestionar su justificación, a continuación hablaremos acerca de los fines del Estado y su materialización a través del gobierno.

## **1.2.-EL GOBIERNO**

Para la ejecución de los fines del Estado, éste cuenta con un conjunto de órganos a los que se les asigna la función de gobernar, de tal manera que “El gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general, el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado ya sea el jefe del ejecutivo o a sus órganos auxiliares”<sup>5</sup>

La tarea del gobierno, es la ejecución de los fines que se encuentran declarados en la legislación y que son de dos órdenes: las relaciones entre el Estado y la población y las relaciones entre el Estado con otros Estados.

Las tres funciones esenciales del Estado son: La función Legislativa, Administrativa y la Jurisdiccional. Para poder atender a dichas funciones, el gobierno se divide en esferas de competencia, pero el poder del Estado sigue siendo uno sólo, por lo que no se da la separación o división de poderes, sino de funciones.

### **Función Legislativa:**

Es la función que se encarga de crear el Derecho que ha de ser válido para el Estado, regulando la conducta de los individuos tanto social como políticamente, impuestos de manera coactiva; esta encomendada al Poder Legislativo.

### **Función Administrativa:**

---

<sup>5</sup> Serra Rojas Andrés, Teoría del Estado, Porrúa, México 1996, p 354.



La función administrativa se atribuye al poder ejecutivo e implica la realización de actos materiales previstos en la ley, se ocupa de la planeación, organización, dirección y coordinación de las actividades tendientes a la satisfacción de los servicios públicos.

### **Función Jurisdiccional:**

Está asignada al Poder Judicial y es la función encargada de aplicar el Derecho y por lo tanto, está subordinada al orden jurídico, es la actividad de ejecución de la ley para la preservación del Estado de Derecho.

El gobierno forma parte de un contexto y de acuerdo a él actúa a manera de producir resultados que favorezcan al propio Estado. Para ello debe tomar en cuenta las necesidades de la población, así como el grado de aceptación que tiene en ella, pues en la medida que el gobierno ofrece resultados contribuye a preservar el orden y desarrollo político y social, por esto debe estar dotado de capacidades con el fin de dar resultados.

### **1.2.1.-LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA**

La Democracia es una forma de gobierno bajo la cual se puede ejercer el poder político, específicamente es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por el pueblo a diferencia de la monarquía y la aristocracia donde quien ejerce el poder es uno o unos pocos.

La Democracia es considerada como la mejor forma de gobierno, esencialmente por las siguientes razones:

- No es un gobierno a favor de pocos, sino de muchos
- Es un gobierno de leyes iguales para todos.
- La libertad es respetada tanto en la vida pública como en la privada

Etimológicamente la palabra democracia significa "poder" (krátos) del "pueblo" (démos). En palabras de Norberto Bobbio la democracia moderna se distingue de la de los antiguos por la manera en que el pueblo ejerce el poder; anteriormente se daba de manera directa y posteriormente a través de representantes, hoy en día los Estados

democráticos están gobernados bajo la forma de democracia representativa combinada en algunos casos con mecanismos de democracia directa como el referéndum.

Actualmente muchos politólogos han incursionado en el tema de la democracia a partir de una nueva definición distinta a la que ha prevalecido por mucho tiempo en la ciencia política y que sólo se ha preocupado por procedimientos electorales, en vez de hacerlo por aspectos relativos a la afirmación de los ciudadanos en todos sus derechos y obligaciones y no solo en lo que respecta al voto. Un ejemplo de estos politólogos es Philippe Schmitter quien ofrece una definición alternativa: *“la democracia es un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes.”*<sup>6</sup>

Esta definición es la que hoy comparten muchos politólogos que buscan ver a la democracia desde el punto de vista de los ciudadanos, es decir, evalúan la calidad de la democracia de acuerdo al criterio de qué tanto una democracia respeta, promueve y asegura los derechos de los ciudadanos con relación a sus gobernantes.

*“Así, entre más una democracia posibilita que los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos, controlarlos y exigirles que tomen decisiones acordes a sus necesidades y demandas, dicha democracia será de mayor calidad y viceversa.”*<sup>7</sup>

Leonardo Morlino resume en cinco puntos los criterios para evaluar una democracia de calidad: a) gobierno de la ley, b) rendición de cuentas, c) reciprocidad, d) qué tanto la democracia se aproxima al ideal de libertad inherente a la democracia (es decir, al respeto pleno de los derechos que se extienden al logro cada vez mayor de libertades) y e) qué tanto la democracia se aproxima al ideal de igualdad política, social y económica.

---

<sup>6</sup> Schmitter Philippe, citado en Cansino César, Entre la democracia real y la democracia ideal, consideraciones críticas, Metapolítica, No 39, México, 2005 p 101.

<sup>7</sup> Ibidem.

Dentro de las dimensiones procedimentales de la calidad democrática, la referente al **gobierno de la ley** implica la toma de decisiones y su implementación, por lo que no sólo es el reforzamiento de las normas legales, sino más bien es el principio de supremacía de la ley y supone la capacidad para hacer que las autoridades respeten las leyes y que éstas sean universales, estables, precisas y no retroactivas, características fundamentales para la consolidación democrática, junto con otras como el control civil sobre el ejército y la independencia del poder judicial, características que en su conjunto se traducen en el respeto de los derechos individuales y las libertades garantizadas por la ley.

La segunda dimensión concierne a la relación entre demandas y decisiones y tiene que ver con **la rendición de cuentas**, es decir, con la obligación de los servidores públicos electos y designados de responder por sus decisiones políticas y administrativas. "Shedler (1999, p.17) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres características principales: la información, la justificación y el castigo/recompensa. La primera característica, la información sobre el acto político o serie de actos de un político u órgano político (el gobierno, el parlamento, etcétera), es indispensable para atribuir responsabilidad. La justificación se refiere a las razones suministradas por los líderes gobernantes por sus acciones o decisiones y la tercer característica, el castigo/recompensa, es la consecuencia diseñada por el elector o cualquier otra persona o cuerpo que realice una evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses detrás del acto político. Estos tres elementos requieren de la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos."<sup>8</sup>

Como respuesta al hecho de que ni los partidos, ni los gobiernos, ni las instituciones representativas en general han sido capaces de mantener la legitimidad necesaria para poder gobernar, por lo que los ciudadanos cada vez mas se sienten menos representados por los partidos y menos identificados con las autoridades políticas lo que se ha reflejado en apatía política, la democracia representativa ha surgido y una parte importante de la sociedad se ha organizado autónomamente frente al desinterés

---

<sup>8</sup> Morlino Leonardo, Calidad de la democracia. Notas para su discusión, en Metapolítica, N° 39, México, 2005, p 40.

de las instituciones y las autoridades políticas para satisfacer y responder a las demandas sociales.

Siguiendo con las dimensiones procedimentales de la democracia, la tercera se refiere a la **reciprocidad del gobierno**, es decir, la capacidad de satisfacer los intereses de los gobernados a través de la implementación de políticas públicas, esta dimensión interactúa de manera directa con la rendición de cuentas.

*“Eulan y Karp<sup>9</sup> señalan que esta dimensión se manifiesta a través de cuatro componentes principales: en relación a las políticas en el centro del interés público; los servicios que son garantizados a los gobiernos y los grupos representados por el gobierno, la distribución de bienes materiales a sus electores a través de la administración pública y la extensión de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de lealtad y apoyo al gobierno”.*

Leonardo Morlino, por su parte, opina que la forma más efectiva para medir la reciprocidad es examinar la legitimidad del gobierno, es decir, la percepción de los ciudadanos de la reciprocidad, más que la realidad, situación que detallaremos más adelante.

En cuanto a las dos últimas dimensiones: libertad e igualdad, estas se refieren a que tanto el sistema democrático no únicamente respeta sino promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos y constituyen las dimensiones sustantivas de la calidad democrática. *“existe una democracia pobre o sin calidad cuando los derechos civiles están mínimamente garantizados y el derecho político por excellence, el voto, está limitado a elegir entre listas que son designadas por la oligarquía del partido...”<sup>10</sup>*

La suma de estas dimensiones determinan diferentes tipos de calidad democrática, por lo tanto, las democracias pueden variar de acuerdo a la mayor o menor realización de cada una de ellas.

---

<sup>9</sup> Citado en Morlino Leonardo, Op.Cit.p 45.

<sup>10</sup> Ibídem., p 51.

Así, la democracia representativa pretende que exista una mayor intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, no sólo en las elecciones, sino incidir a través de las asociaciones, de los consejos de participación, de las audiencias públicas, de las consultas, los referéndum y todos aquellos mecanismos de democracia semi-directa para que los asuntos públicos se discutan también desde la sociedad civil.

*“La idea que más se oye en los planteamientos de la democracia participativa en cuanto a gestión de la política es la de la "co-gestión", o gestión a partes iguales del Estado entre políticos profesionales y movimientos ciudadanos. Se trata de presionar a la clase política para que ceda poder real a la gente común y que ésta pueda intervenir continuamente en las decisiones que se toman desde los centros de poder...La democracia participativa no niega la delegación y la representatividad de los partidos políticos, simplemente los considera insuficientes, por eso tiene componendas con este sistema, establece una negociación en la que accede a reconocer las instituciones formales e intenta llevar a las instituciones a las asociaciones, sindicatos y ONGs.”<sup>11</sup>*

De esta forma, la democracia participativa pugna por un punto de equilibrio y una mejor articulación entre los poderes públicos y la sociedad civil para abatir la desconfianza en el sistema político, la falta de representación de la ciudadanía y su inclusión en las decisiones públicas.

## **1.2.2.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Ya hemos hablado anteriormente de los partidos políticos y de su pérdida de legitimidad, pero debido a que este es un elemento muy importante a considerar en la apertura de espacios democráticos, debemos profundizar un poco más.

Los partidos políticos han jugado un papel que ha consistido durante muchos años en ser los intermediarios entre la sociedad y el Estado, representando de forma particular un proyecto de sociedad y de Estado, monopolizando la intermediación entre la

---

<sup>11</sup> Cuevas Noa Francisco José, “Las insuficiencias de la democracia participativa” periódico de la confederación nacional de trabajo, [en línea], < <http://www.periodicocnt.org/277mar2002/norte/archivos/bnorte04.htm>> (consulta : 16 de junio de 2005)

ciudadanía y el gobierno, al mismo tiempo, articulaban las demandas de los distintos sectores de la sociedad y las presentaban al gobierno buscando su respuesta, siendo esta la única manera de que el gobierno conociera las demandas.

Por otra parte, los partidos políticos tenían la tarea de formar los cuadros directivos que ocuparían los cargos de la Administración Pública tanto de elección popular como los de designación. De esta forma, a los ciudadanos sólo quedaba la función de elegir a los directivos en cada periodo electoral.

Otra de las funciones fundamentales de los partidos políticos la constituye el control que debe ejercer sobre la Administración Pública y sobre el ejecutivo, así como su papel en el buen funcionamiento del legislativo.

Estas funciones encomendadas a los partidos políticos, lejos de ser cumplidas se han visto ampliamente rebasadas, pues hoy en día, los partidos políticos se han convertido en actores débiles, volátiles y poco representativos, por lo que han perdido la legitimidad de la que gozaban cuando existía una diferenciación entre ellos y por lo tanto, un proyecto de nación diferente ya que con el paso de tiempo, los partidos se han convertido sólo en maquinarias electorales para llegar al poder, en simples instrumentos para el ejercicio de la gestión pública, hoy no cuentan con importantes diferenciaciones ideológicas, por lo que prácticamente son iguales.

*“Según el latinobarómetro 2001, la confianza en los partidos ha descendido del 28% en 1997 al 19% en 2001. Así mismo, el nivel de legitimidad de los partidos también ha descendido gravemente. Desde 1997 al 2001 ha disminuido de 67% a 48% (19 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin partidos. Los partidos son uno de los actores clave en la gobernabilidad democrática, por tanto es un imperativo procurar su fortalecimiento en nuestras sociedades”<sup>12</sup>*

Esta crisis de los partidos, aunada al progreso de la democracia con la apertura hacia una mayor participación, así como a la consolidación de grupos sociales y sectores emergentes, conduce a que cada vez la intermediación entre sociedad y gobierno,

---

<sup>12</sup> Lasagna Marcelo, Partidos Políticos, Estado y Gobernabilidad en América Latina, Las relaciones de los partidos políticos con el Estado, Documento de Referencia, Panel IV, Primer reunión anual del FIAPP, Miami, Diciembre 2001.

ejercida por los partidos políticos, se vea mas limitada de tal forma que la presentación de demandas al Estado y a sus diferentes órganos sea menor. Debido a esta situación, diversas organizaciones sociales, asumen directamente la articulación de intereses y su presentación en forma de demandas al Estado, quien trata de responderlas más por la acción de las ONG'S que por iniciativas de los partidos.

Funciones tan importantes como las movilizaciones sociales, la promoción de la participación ciudadana, la demanda y formulación de políticas públicas, atribuidas a los partidos políticos, están siendo desempeñadas por otras instituciones debido no solamente a la crisis de los gobiernos, sino también al hecho de que el Estado, con su achicamiento, la redefinición de funciones y la ineficiencia del mercado para resolver la distribución equitativa de la riqueza, apenas puede satisfacer las necesidades básicas de la población.

El resultado de todo este proceso es que las organizaciones de la sociedad civil tienen que intervenir para solucionar las demandas, lo que da una gran oportunidad a una mayor presencia de las organizaciones sociales en los asuntos de interés público y comunitario, es decir, el Estado y los partidos políticos han facilitado, la presencia de la sociedad civil como un nuevo actor en los asuntos públicos y políticos.

### **1.3.-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Toca el turno de enfatizar acerca de la Administración Pública como el área más susceptible de la apertura gubernamental al ser el principal punto de contacto de la sociedad con el gobierno y por lo tanto la que debe adaptarse a las nuevas necesidades.

#### **ORIGEN**

Para comprender a la Administración Pública podemos estudiarla desde dos perspectivas: como actividad, o como disciplina. Desde un punto de vista etimológico la palabra *Administración Pública* significa *prestar el servicio al pueblo*, es decir, al público, por lo que adquiere un sentido colectivo.

“En su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernamentales tales como la justicia, la economía, las finanzas y los asuntos políticos en general. Por este motivo, cada organización del gobierno tenía una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Quizá el antecedente más antiguo de la personificación de un ente propiamente administrativo, lo sea la Secretaría del Despacho de España establecida en 1621 para la "resolución de consultas y el manejo de papeles". Hay que destacar que el concepto mismo de Despacho surgió del propio oficio, más que disposiciones formales previstas de antemano, debido a la exigencia de implementación de los asuntos corrientes de la administración pública. Se trata de una dependencia esencialmente administrativa, con un fuerte acento gestor.”<sup>13</sup>

La Administración Pública como disciplina cuenta con un estudio ancestral, pero su máximo esplendor fue con el surgimiento del movimiento Cameralista encabezado por Lorenzo Von Stein en Alemania y Bonnin en Francia. Diversos campos de estudio contribuyeron a su desarrollo como lo fue el Derecho Administrativo, la Ciencia Política, la Economía, entre otras, pero su consideración como ciencia administrativa surge con Woodrow Wilson en los Estados Unidos, donde se trató de formar una disciplina universal que por su carácter científico muestra la pretensión de ser eficiente y eficaz; como disciplina continua siendo una ciencia en gestación y desarrollo.

## **CONCEPTO**

La Administración Pública como actividad es definida de varias formas, ninguna de sus acepciones nos permite comprender del todo su amplio significado, sin embargo, todas ellas coinciden en caracterizarla como una actividad propia del Estado y tan antigua como el mismo gobierno.

---

<sup>13</sup> Guerrero Omar, Principios de Administración Pública, Revista Digital Universitaria, N 1, UNAM, México, 2002.



Según la definición de Woodrow Wilson *“la Administración Pública es la parte mas visible del gobierno, es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es desde luego, tan vieja como el gobierno mismo”*<sup>14</sup>

La Administración Pública como estructura orgánica es una creación del Estado que está regulada por el derecho positivo y su actividad está establecida en el ordenamiento jurídico del mismo Estado.

De esta forma, desde el punto de vista jurídico, a la Administración Pública se le puede definir desde dos perspectivas: formal y material. En el primer caso, la Administración Pública es el *órgano gubernamental del Estado* que tiene por objeto desarrollar la actividad más importante de éste, que es la actividad administrativa. Ésta a su vez se integra por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que abarca y, asimismo, se encuentra en los tres niveles de gobierno.

Desde el punto de vista material, la Administración Pública es la actividad que realiza éste órgano gubernamental a través de acciones y tareas encaminadas a la realización de actos administrativos, jurídicos y materiales, a la prestación de servicios públicos y a la producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas. La Administración Pública realiza su actividad con propósitos de servicio comunitario y nunca de lucro siendo esta su principal diferencia con la administración privada.

Así, a la Administración Pública podemos identificarla como la parte operadora y ejecutiva del gobierno, es una actividad dinámica que se basa en alcanzar los fines del Estado. Esta formada por el poder Ejecutivo y todos los aparatos que lo componen, aunque de forma material también se encuentra en los poderes legislativo y judicial.

Se basa en el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, que a través de su articulación, contribuye a la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado; está vinculada a todos los asuntos públicos, pues es

---

<sup>14</sup> Wilson Woodrow, Estudio de la Administración Pública, Waldo Dwight, Administración Pública, la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México, Trillas, 1985, p 85, Citado en Sánchez González José, La Administración Pública como Ciencia, su objeto y su estudio, Plaza y Valdés, México, 2001 p 107.

hacedora de políticas públicas que se manifiestan de manera concreta en los servicios que brinda el gobierno.

La Administración Pública es una función consecuente de la Política, pues la función política y administrativa es característica de todos los gobiernos, ya que al formular planes y decidir su ejecución, esta haciendo política y cuando establece los medios específicos para llevarlos a cabo esta administrando.

Sin embargo, como nos explica Ricardo Uvalle: “Las capacidades de gestión de la administración pública se encuentran en el centro de la vida social y de las aptitudes del Estado. No se agotan en los rubros de trámites, rutinas, hábitos, rituales y costumbres de lo administrativo, es decir, en lo relativo al manejo y aprovechamiento de sus recursos internos, sino que se vinculan con las demandas sociales, los conflictos de interés, el logro del bienestar social, el grado de gobernabilidad, los consensos, los disensos, la participación ciudadana y lo que corresponde a la energía de la organización comunitaria”<sup>15</sup>

Ello se refiere, a que la Administración Pública no es solamente un proceso, si no es toda una institución que tiene la capacidad influir en la vida económica, política y cultural de un país, básica para impulsar el desarrollo de la sociedad.

A continuación hablemos de las actividades que desarrolla la Administración Pública:

### **1.3.1.-FINES, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Se entiende por atribución la actividad de la Administración Pública que se encuentra señalada en el ordenamiento constitucional, en tanto que las funciones se refieren a la forma y medios que adopta la administración para el desempeño de sus actividades, es decir, las funciones establecen la forma de ejercicio de las atribuciones.

La Administración Pública tiene dos tipos de atribuciones: 1) las encaminadas a garantizar la paz social y la convivencia armónica de los miembros de la comunidad y 2)

---

<sup>15</sup> Uvalle B. Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, IAPEM, México, 1998, p 204.

las atribuciones de servicio público y de fomento y promoción del desarrollo económico y social.

El fin o los fines de la Administración Pública, son la satisfacción de las necesidades colectivas. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para favorecer el logro del bien común.

Omar Guerrero<sup>16</sup> señala que la actividad de la Administración Pública se puede dividir en dos tipos: actividades funcionales y actividades institucionales.

Las funcionales son las actividades dirigidas a cumplir con las responsabilidades del Estado para con la sociedad, mientras que las institucionales son aquellas que están involucradas en políticas específicas, como el mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, su objeto es el mantenimiento y operación de la propia Administración Pública.

### **1.3.2.-LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN MEXICO**

En México, en el ámbito federal existe, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo que es Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, este para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

El artículo 90 de la Constitución señala que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) señala las bases para la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, distribuye las acciones del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y define las bases generales para la creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

---

<sup>16</sup> Guerrero Omar, Principios de Administración Pública, UNAM, 1997 Biblioteca digital en línea, <<http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/inicio.html>> (Consulta: 18 abril 2005)

Sin embargo, la doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan de cinco formas diversas: la centralización, la desconcentración, la descentralización; las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

Las entidades que forman parte de la Administración Pública Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos y son las Secretarías de Estado; y la Consejería Jurídica.

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>17</sup> dispone, en su artículo 26, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias Administrativas:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaria de Educación Pública.
- Secretaria de Salud.
- Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ley publicada en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1976, Última reforma publicada DOF 08-12-2005.

- Secretaria de la Reforma Agraria.
- Secretaria de Turismo.
- Consejería del Ejecutivo Federal.

Los organismos desconcentrados se caracterizan por que dependen del órgano administrativo al que se encuentran subordinados pero no guardan subordinación jerárquica con los demás órganos de la Administración Pública centralizada, cuentan con autonomía técnica y cierta autonomía financiera presupuestaria pero carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que su presupuesto obedece al del órgano administrativo del que depende. Entre algunos casos de órganos desconcentrados encontramos: al Sistema de Administración Tributaria, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal del Trabajo, entre otros.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, están regulados por la ley Federal de Entidades Paraestatales y se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Entre los organismos descentralizados podemos mencionar a la Comisión Federal de Electricidad, a Petróleos Mexicanos; a la Universidad Nacional Autónoma de México; al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Banco de México.

Las empresas de participación estatal son aquellas sociedades de cualquier naturaleza en las que el Estado sea propietario de una parte del capital social, (cuando lo sea en mas de 50% se denomina empresa de participación estatal mayoritaria), así mismo, cuando al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno y cuando la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón

de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los fideicomisos públicos, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

#### 1.4.-LAS FINANZAS PÚBLICAS (MARCO GENERAL)

Como esta investigación considera la importancia de la transparencia y la participación ciudadana en el presupuesto debemos conocer el marco dentro del cual se da el presupuesto, es decir, es menester entender lo que son las finanzas públicas.

La palabra finanzas proviene del latín *finatio* que significa acabar o poner término mediante pago. En su origen, financiar es pagar y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo y utilización.<sup>18</sup>

Al conjugar el término finanzas con la palabra públicas, se tiene entonces que las finanzas públicas son las finanzas del Estado.

La actividad financiera del Estado está contenida y normada en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el Estado establece para regular su economía. Anteriormente, cuando se hablaba de actividad financiera se aludía a lo relativo a la hacienda pública, a los “dineros públicos” y se refería a las cuestiones bancarias, bursátiles o a los grandes negocios mercantiles, sin embargo, en la actualidad la actividad financiera es la actividad del Estado que consiste en determinar el costo de las necesidades estatales y las generales de los habitantes de un país, así como los medios financieros necesarios para atenderlas, su administración y la satisfacción de las necesidades.

Por consiguiente, tenemos que la actividad financiera consiste en el manejo de los ingresos y gastos que realiza el Estado, las diversas formas por medio de las cuales el sector público obtiene estos ingresos y que en la práctica se conocen como contribuciones, ingresos derivados de financiamientos y por el desarrollo de actividades mercantiles, empresariales del propio Estado, así como por la explotación y aprovechamiento de sus bienes patrimoniales, asimismo, la otra parte importante de esa actividad va enfocada a cubrir el gasto público con el fin de hacer realidad las atribuciones del Estado, como son la atención de la educación pública, la seguridad

---

<sup>18</sup> Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo, segundo curso”, Ed. Porrúa, México, 1997. p 1

social, la defensa nacional, la salubridad y seguridad pública, la administración de justicia, la construcción de obras públicas y diversos servicios de interés social que deben estar contemplados en los presupuestos de egresos respectivos que año con año se expiden para la federación, entidades federativas y municipios.

Pero la actividad financiera del Estado no se limita a su ciclo fundamental sobre ingresos y egresos públicos ya que su acción va más allá, pues no hay que perder de vista que es un pilar fundamental del desarrollo económico nacional, para ese efecto, la Administración Pública diseña estrategias sobre el mantenimiento, creación y consolidación de fuentes de trabajo, para impulsar una adecuada política de estímulos fiscales, y proteger las exportaciones de bienes y servicios, entre otros.

Es necesario mencionar que esta actividad cuenta con tres momentos fundamentales que son, primero, la obtención de ingresos, segundo, la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y tercero, la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de servicios públicos y diversas actividades que el gobierno realiza.<sup>19</sup>

Así mismo, la actividad financiera del Estado cuenta con cuatro aspectos que son fundamentales en su conformación y de los cuales se nutre para lograr sus objetivos y alcanzar su finalidad, los cuales son: **El económico, el político, el jurídico y el sociológico.**

El **económico** refiere a que toda actividad del estado para llevarse a la práctica y tener eficacia lo obliga a procurarse recursos económicos, sobre todo para que se cumplan las atribuciones y fines de dicha entidad, ingresos que bien pueden provenir de su propio patrimonio o del patrimonio de los particulares vía contribuciones.

El **Político** versa que toda actividad financiera del Estado parte de los fines, aspiraciones y demandas sociales, ello quiere decir que la actuación del gobierno en el ámbito financiero debe inspirarse en el pensamiento social, en la consulta popular o en

---

<sup>19</sup> De la Garza Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 18ª Ed., Porrúa, México 2000, p 6.



el modo de ser o querer ser de los habitantes de la nación para que sea congruente en manejo de ingresos y gasto público con el sentir colectivo.

El **Jurídico** hace alusión a que la actividad financiera debe apoyarse en un conjunto de normas jurídicas de derecho público, mismas que deben ser el hilo conductor de los ingresos y del gasto públicos para que de esta forma se alcance la justicia social y, sobre todo, para que las obligaciones contributivas se rijan por los principios fundamentales de equidad y proporcionalidad y para que la atención de las necesidades sociales se haga bajo los principios de legalidad, honestidad, ahorro y eficacia.

El **Sociológico** significa que es importante tener presente que el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce una determinada influencia sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado, por lo tanto se debe tener un pleno conocimiento de las condiciones imperantes de cada uno de ellos en cuanto a costumbres, actividades económicas, educación, convicciones personales y generales, sus necesidades y recursos disponibles para que haya armonía entre ingresos y gastos públicos.

Estos aspectos son los puntos de referencia para el equilibrio de la actividad financiera del Estado.

### 1.5.-LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL<sup>20</sup>

Con el fin de entender la importancia del ámbito local tanto para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, debemos tener presente que en el nivel local, la proximidad entre los actores sociales y los políticos es mas manifiesta, que el ámbito local constituye un espacio privilegiado para el ejercicio político y que debido a sus características, los municipios tienen la capacidad de gozar de mayor representación y de legitimidad, pues constituyen la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y por lo tanto con mayor sensibilidad y receptividad potencial para el manejo de necesidades y propuestas ciudadanas.

---

<sup>20</sup> Organización de la Administración Pública Municipal, (en línea) [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administracion\\_publica\\_municipa2](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administracion_publica_municipa2) (fecha de consulta: 19 agosto 2005)

De esta forma, demos un breve repaso a la estructura de la Administración Pública municipal para que más adelante nos sea más fácil comprender nuestro estudio de caso.

Como es bien sabido, los municipios constituyen la célula política básica de la organización territorial en México y, al mismo tiempo, es la autoridad más cercana a los ciudadanos.

Según el artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal es la institución político-jurídica creada por la ley y está representada por el ayuntamiento, que es de elección popular directa, está investido de personalidad jurídica y se integra por el presidente municipal y un número de regidores y síndicos que la ley respectiva determina.

El ayuntamiento constituye el órgano supremo de la decisión política, ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad.

La estructura de la administración pública municipal es diferente en cada entidad federativa, pero en términos generales presenta la siguiente estructura:

**El ayuntamiento.-** es el órgano encargado del gobierno y la administración del municipio, se elige por elección directa y dura en su cargo tres años y se integra por:

- El presidente Municipal
- El Síndico
- Los regidores

El ayuntamiento tiene entre sus principales funciones:

- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.(Art 115 Fracc. II)
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

- Nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del presidente municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.
- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.
- Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
- Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

**El presidente municipal** es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y es el responsable del buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

**Los Síndicos** son los encargados de defender los intereses municipales y representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello en observancia a la Ley Orgánica Municipal vigente.

**Los Regidores** son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la Administración Pública Municipal.

### **1.5.1.-ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO**

Los integrantes del ayuntamiento se reúnen en el cabildo que funciona a través de sesiones y comisiones, las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, éstas pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Las comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Las comisiones generalmente son las siguientes:

- Hacienda Pública.
- Gobernación y Reglamentos.
- Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
- Salud Pública y Asistencia Social.
- Obras Públicas.
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- Comercios, Mercados y Rastro.
- Bienes Municipales y Panteones.
- Agua y Saneamiento.
- Electrificación.

### **Organización Administrativa**

Además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio.

*Por lo general el **municipio rural** cuenta con:*

- La Secretaría del Ayuntamiento.
- La Tesorería Municipal.
- La Comandancia de Policía.

- La Oficina de Obras y Servicios Públicos.
- La Contraloría Municipal. (Cuando en el municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el Síndico Municipal, o cualquier Regidor con el apoyo de los demás servidores públicos)

Todos ellos dependen directamente del presidente municipal.

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del H. Ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo. Así, el Presidente Municipal dirigirá las tareas referentes a la Administración Pública Municipal y los regidores y síndico(s) efectuarán las tareas de vigilancia.

## **AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO**

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, éstas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

El nombre que reciben las autoridades auxiliares varía de un estado a otro, estos pueden ser: comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias municipales, agentes municipales o jueces auxiliares.

Su elección se hace de acuerdo a lo que determinen las Leyes Orgánicas Municipales.

Las principales funciones de las autoridades auxiliares son las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones de carácter general dentro de su localidad.
- Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.
- Fungir como oficial del registro civil y en su caso como agente del ministerio público.

- Formular y remitir anualmente al ayuntamiento el padrón de habitantes de su localidad y demás datos estadísticos que le sean pedidos.
- Promover la educación en su comunidad.
- Vigilar la conservación de la salud pública en la localidad.
- Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.
- Informar al ayuntamiento de cualquier alteración al orden público, así como de las medidas correctivas tomadas al respecto.

## **1.6.- EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ACTUALIDAD Y SUS PERSPECTIVAS**

Actualmente, la Administración Pública mexicana está caracterizada por un amplio margen de discrecionalidad en la interpretación de la ley, sus controles internos están limitados a supervisar los procedimientos para ejercer el gasto, son rígidos y en vez de analizar el impacto que las políticas tienen en la sociedad, dotaron de fuerza a las instancias administrativas que supervisaron esos aspectos.

La responsabilidad de las políticas está diluida entre un gran número de instancias burocráticas en lugar de estar a cargo de actores estratégicos, por lo que, con sustento legal nadie resulta responsable. Esto refleja un alto grado de impunidad.

EL marco legal que regula la responsabilidad de los servidores públicos es blando y se presta a discrecionalidad, por otra parte, el órgano encargado del control interno al estar subordinado al ejecutivo, está limitado políticamente, se ha burocratizado y lejos de facilitar, obstaculiza la función pública.

Hoy en día, la Administración Pública está llamada a adoptar un nuevo rol para ir a la par de la reforma del Estado, así como para satisfacer las necesidades de la ciudadanía con el fin de no verse rebasada por la propia sociedad. De esta forma, la Administración Pública debe pasar de una administración tradicional y jerarquizada a una administración moderna y preparada para enfrentar los retos que presenta la globalización, por lo que sus retos apuntan hacia la formación de un servicio civil de carrera, como elemento fundamental en el desarrollo administrativo de un moderno

aparato gubernamental, esto con la finalidad de terminar con la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dando lugar al mérito, la capacidad y el desempeño administrativo.

Así mismo, se requiere una Administración Pública democrática que provenga de los habitantes de un país y que a estos mismos beneficie. Se debe pasar del reconocimiento teórico del derecho a participar de los ciudadanos, a su aplicación práctica, es decir, todos los ciudadanos deben participar en las tareas administrativas, no únicamente en la ejecución, sino también en la toma de decisiones y en su evaluación y no nada más en el ámbito local, que es donde hemos visto mucha más participación, sino que también debe extenderse a los ámbitos de gobierno estatal y federal.

Es necesario también, que el ciudadano se involucre con las tareas de gobierno, que se sienta parte de él y que ejerza su papel de soberano, pues “en un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental. La Administración Pública es esencialmente aquella que integra en sus decisiones al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente, la autoridad pública es el gobierno, pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera porque sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados”<sup>21</sup>

Para ampliar la participación ciudadana en la Administración Pública, se deben aumentar y fomentar las instancias de participación tanto institucionalizada como no institucionalizada, que más adelante describiremos; así mismo, debe poner mayor atención y garantizar la atención a las quejas y denuncias que interponen los ciudadanos, es decir, debe escucharlos.

---

<sup>21</sup> Opinión de Luis F. Aguilar Villanueva, citado en Sánchez González José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, México 1998, p 219.

Otro de los retos de la Administración Pública consiste en cambiar su excesiva centralización por una gradual y conveniente descentralización, pues ésta es un factor de legitimación, salud administrativa y un elemento para mejorar la relación de los diversos grupos de la sociedad con la administración, es un aspecto esencial frente al deterioro institucional, la rigidez, la falta de representatividad y la ausencia de participación social de los partidos políticos y sobre todo, de la Administración Pública; debe ponerse énfasis en el fortalecimiento del municipio para convertirlo en la expresión directa e inmediata de la participación social.

Se debe pasar de una administración corrupta a una administración honesta y transparente, sobre todo en lo relativo al uso de los recursos públicos, para ello, la ley debe aplicarse de forma imparcial, además de garantizarse un verdadero sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

La globalización exige nuevas tareas y orientación del gobierno respecto a la apertura comercial de los países, de esta forma se presenta ya una exigencia a la administración para que la gestión y prestación de los servicios públicos se proporcionen con calidad para hacerlos competitivos internacionalmente, tanto en calidad como en costos de producción. *“surgirá un estilo de administración pública internacional que, en determinadas áreas (comercio, ecología, estándares laborales, etcétera), incluirá la consulta multinacional y la operación conjunta y corresponsable. Se abre así un nuevo estilo administrativo y una nueva concepción en la administración pública.”*<sup>22</sup>

*“En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente la administración pública a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión, de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndum, los ombudsman, renovar constitucionalmente, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil”*<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibídem, p 228.

<sup>23</sup> Opinión de Kliksberg Bernardo, citado en Sánchez González José Juan, Op.Cit., p 230.



Se necesita una administración menos burocrática y más eficiente a través del establecimiento de programas de incentivos dirigidos a aumentar la creatividad y la calidad en la gestión pública, un esquema basado en misiones y resultados así como formas de organizaciones menos jerárquicas y rígidas, mayor simplificación administrativa y sistemas de rendición de cuentas. A ello debemos sumar la necesidad de una administración pública menos sobre regulada, a una más simplificada que tiene que ver con eliminar trámites y desperdicios de recursos administrativos, de esta forma, se disminuye la dificultad de los ciudadanos y los mismos servidores públicos, de conocer, interpretar y cumplir con el derecho vigente, que además beneficiará al fortalecimiento del Estado de Derecho, la desburocratización y el saneamiento de las finanzas públicas.

## **CAPÍTULO II**

### **EL ESPACIO PÚBLICO**

En este capítulo expondremos el concepto de lo público para entenderlo como un espacio común del Estado y la sociedad y a partir de ello comprender los siguientes conceptos que surgen de esta premisa como son la apertura gubernamental, la responsabilidad compartida y las implicaciones que en ello tienen la legitimidad gubernamental y el problema de la corrupción como una de las causas de la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno.

#### **2.1.- DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LO PÚBLICO**

Al hablar de lo público hacemos referencia a lo que es de interés común o colectivo, si bien esta es una noción generalmente aceptada, también es cierto que lo público tiene una connotación mucho más amplia.<sup>24</sup>

En una primera aproximación, podemos decir, que para algunos autores, lo público es o hace referencia al interés o a la utilidad común, sin embargo, resulta necesario analizar su procedencia histórica para comprender el cambio de significados que ha tenido este concepto.

Referirnos a lo público nos lleva a la inevitable dicotomía entre público / privado, de la cual hacemos la primer distinción al considerar lo privado como aquel aspecto de la

<sup>24</sup> Rabotnikof nos dice...”podemos comenzar reconociendo que el par público/ privado como categoría política ha mantenido adheridos al menos tres sentidos básicos que no siempre se han referido a lo mismo:

- 1.-Lo público como lo que es de interés o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad y por ende a la autoridad de ella emanada, contra lo privado como aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual.
- 2.-Referencia de lo público como lo visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible contra aquello que es secreto, reservado, oculto...Este segundo sentido no ha coincidido históricamente con el primero. Ni lo público (en el sentido de lo común a todos), fue siempre tratado públicamente, ni lo privado (Individual) estuvo oculto.
- 3.-Lo público...como lo que es de uso común, accesible a todos...es aquello que al no ser objeto de apropiación particular se halla abierto...Este tercer sentido es el que más relaciona el par público /privado con el de inclusión-exclusión.”

Rabotnikof Nora, El espacio Público y la democracia moderna, Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos N° 1, IFE, México 1997.

esfera doméstica o individual y lo público como el lugar de tratamiento de los asuntos comunes. Aristóteles utilizaba el término público para hablar de ese espacio donde la sociedad se reunía para compartir sus opiniones, el Ágora; desde entonces, lo público adquiere un carácter político.

Al respecto, Norberto Bobbio, nos dice: *“El derecho privado o de los privados es el derecho del estado de naturaleza, cuyos institutos fundamentales son la propiedad y el contrato; el derecho público es el derecho que emana del Estado, constituido por la supresión del estado de naturaleza....”*<sup>25</sup>

*“El derecho romano, consagra las categorías de lo público y lo privado mediante aquello que remite, por una parte a la condición del populus y por la otra, lo que refiere a la utilidad del individuo. Actuar privadamente en el lenguaje ciceroniano significa actuar no como magistratum, es decir, no a partir de la investidura que emana del pueblo, sino como simple particular.”*<sup>26</sup>

Durante la edad media, cuando la responsabilidad social dejó de ser un asunto público y paso a ser un asunto privado debido a la religión católica, la responsabilidad del soberano sólo era frente a Dios, es decir, se delegaba en los monarcas la responsabilidad divina de ver por su pueblo, de acuerdo a su propia visión, pero no como una obligación frente al pueblo, de tal manera que el soberano decidía como asuntos privados lo que luego haría público, las decisiones políticas eran un asunto que se manejaba en privado.

Sin embargo, con el advenimiento de la ilustración y el capitalismo, el Estado comenzó a intervenir en la economía, por lo que esta dejó de ser un asunto privado como en la polis griega y paso a ser un asunto de interés gubernamental. Rabotnikof nos explica que el Estado y el mercado fueron los que crearon esa división entre las esferas pública / privada, lo que rompió con la Iglesia, la Soberanía y el estamento señorial. Con la reforma religiosa la conciencia se privatiza y el poder soberano haría una separación

---

<sup>2</sup> Bobbio Norberto, *Estado...* p 19.

<sup>26</sup> Rabotnikof Nora, *Op. Cit* p 25.

entre el presupuesto público y los bienes domésticos, a través de la formación de la burocracia del Estado.

En el ámbito social, a partir del estamento señorial, se desarrollaron los parlamentos y las representaciones de los estamentos, lo que llevó a la formación de la sociedad burguesa como contrapuesta al Estado.

A partir de esta división entre sociedad y Estado, es que lo público adquiere una caracterización hasta hoy presente, que es identificarlo con lo estatal, pues la sociedad al quedar fuera del ámbito gubernamental, se le caracteriza como ajeno y por lo tanto privado<sup>27</sup>.

El Estado, al absorber esta acepción de lo público, se convierte en un ámbito ajeno y cerrado a la comunidad, que con el paso del tiempo, se justificará por razones de secretos de Estado, pero que llevará a un distanciamiento entre estado y sociedad, que hará al primero inaccesible al individuo.

Durante los siglos XVII y XVIII, nos dice Rabotnikof, se presentan cambios en esas relaciones entre Estado y sociedad, pues comienza a identificarse el interés público con lo que viene “desde abajo”, se da un acercamiento de lo público a lo social, es decir, lo público ya no se identifica como exclusivo del Estado, sino con la expresión de la sociedad, que sufría los resultados de las decisiones estatales, por lo que se reivindica la idea del interés público. “En Inglaterra, el parlamento, la prensa y la conquista precoz de varios elementos del Estado de derecho, hacen que la voz de ese público se traduzca en una opinión pública que controla, cuestiona y se enfrenta a las medidas del gobierno y que más tarde darán fuerza a los partidos como representantes del público.”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> “En particular, las esferas pública y estatal casi se han condensado en una sola” Uvalle Berrones Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, UAEM, IAPEM, México, 1998, p 182.

<sup>28</sup> Rabotnikof, op cit p 26.

*“Lo público (el Estado) y lo privado se aceptan durante largo tiempo como esferas únicas. Es hasta el impacto de las crisis de la sociedad moderna, cuando lo público es reclamado como un lugar de la convivencia social, situación que provoca la revisión del Estado como garante del universo de lo público”<sup>29</sup>*

Siguiendo el argumento de Uvalle, el Estado como concentrador de la vida pública irrumpe el espacio de la sociedad, a través de su aparato administrativo, se ocupa de todas las funciones económicas, sociales y políticas, disminuye el espacio de actuación de la sociedad, invade el espacio público, llega así a convertirse en un aparato totalizador, excesivamente grande y costoso, que lejos de solucionar los problemas públicos ocasionó más, pues su excesivo costo llevó al agotamiento de los recursos públicos, a su inoperatividad y por lo tanto a una crisis tanto fiscal como de solución de demandas ciudadanas. A este respecto surge la llamada reforma del Estado, que aboga por un Estado menos grande e intervencionista y más promotor<sup>30</sup>

Rabotnikof, nos habla de tres argumentos que recuperan críticamente el modelo moderno del espacio público: un argumento conservador, relaciona el espacio público con el cuestionamiento del Estado a partir de la crisis de un modelo autoritario, de un estado que monopoliza la política, siendo la crítica de éste, la única vía de manifestación de los excluidos.

*“En esta concepción, el Estado encarnó lo público como lo común y lo general, pero su funcionamiento y la fundamentación de sus acciones no fueron públicas...”<sup>31</sup>*, por lo que se aludió a un sentido de especialización en la gestión de los asuntos públicos que lo hizo ajeno a los individuos, llevando así a la crítica del absolutismo.

---

<sup>29</sup> Uvalle, *Las transformaciones...* p 182.

<sup>30</sup> “Estos criterios han orientado los avances de la reforma del Estado en México hacia un Estado promotor y solidario a través de tres vertientes principales: 1) Una modernización económica que descansa en la ampliación del juego del mercado, la apertura, la desestatización de la economía, así como la eliminación de la sobreprotección y la sobreregulación económica; 2) Una nueva política social no inflacionaria que descansa en finanzas públicas sanas y en un gasto social no de subsidio sino de incentivo a la producción; y 3) Una concertación o pacto político entre los sectores económicos para llevar adelante el programa de estabilización e impulsar la transformación microeconómica de las empresas.” Schuster Fonseca Juan, *La reforma del Estado y las nuevas formas de gestión pública en México, (1983-1993)*. Ciencia Administrativa. Xalapa, Ver., Vol. especial, No. único, 1995-1996.

<sup>31</sup> Rabotnikof, p 44.

El argumento emancipador también identifica la esfera de lo público con la crítica, (moralidad), pero es contrario al argumento conservador, pues aquí se adhiere la racionalidad de la moral. Según este punto de vista, la crítica derivada de una opinión pública racionalmente argumentada da como resultado el raciocinio público que *“hace coincidir lo correcto con lo justo”, de tal forma que el espacio público ilustrado lleva a la racionalización del poder...”a través de la discusión informada y el consenso razonado*<sup>32</sup>.

De esta manera, el espacio público es el detonador de la legitimidad y la validez de las normas en un sistema democrático que juzga el funcionamiento del sistema político y que produce argumentos para orientar su actividad. *“El espacio público es el lugar desde donde la débil fuerza motivadora de una moralidad postradicional articula un escenario argumentativo que no instaura ni reemplaza al poder, pero que tampoco se limita a controlarlo. Y es allí también donde el ámbito privado hace llegar sus razones y demandas para procesarlas mediante mecanismos que apunten una resolución consensuada por normas universalmente vinculantes”*<sup>33</sup>

El tercer argumento que nos muestra Rabotnikof es el sistémico, según el cual, “lo público es un subsistema dentro del sistema político”, “no expresa una sola voz, ya sea de la autoridad o de la sociedad”, “...”es un subsistema en el que el flujo de comunicación se especifica en torno a temas que logran la aceptabilidad general. Algo llega a ser público por que logra movilizar la atención general, por que consigue institucionalizarse como tema”<sup>34</sup>.

Así pues, que definir lo público requiere situarlo como un espacio comunitario...”como el lugar de gestación de una comunidad basada en el reconocimiento mutuo, emergente en la aparición visible y manifiesta de los ciudadanos, en principio accesible a todos.”, es “el espacio de expresión de una sociedad civil plural, de sus aspiraciones, valores y propuestas, espacio de gestación de identidad ciudadana y núcleo de integración

---

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ídem, p 53.

<sup>34</sup> Ídem, p 58.

compensatoria frente a la racionalidad técnico instrumental del mercado y la lógica burocrática del gobierno.”<sup>35</sup>

El espacio público es el espacio intermedio entre lo estatal y lo privado, lo que frecuentemente se llama también sociedad; en este ámbito actúan fuerzas diversas, como los partidos políticos, las iglesias, los medios de comunicación, los sindicatos, los empresarios, las organizaciones no gubernamentales, los ciudadanos, etc.

El espacio público es el lugar en donde se aspira a la democratización del poder, a su apertura hacia la sociedad, reclama un Estado no protagonista y si promotor que permita la participación de los distintos sectores y organizaciones en la vida pública, es el espacio de la crítica, el control, la democracia participativa, de la rendición de cuentas y de la transparencia.<sup>36</sup>

Nuria Cunill, <sup>37</sup> habla de dos tipos de propiedad pública: La propiedad pública estatal y la pública no estatal. La primera es la que detenta el poder del Estado y esta subordinada a su aparato y, la segunda, está volcada hacia el interés público. Según esta autora, lo público no estatal, es la sociedad civil, una tercera esfera entre el Estado y el mercado, pero remarca esta como una sociedad organizada.

La articulación de la sociedad civil con lo estatal favorece la realización del interés público, pues según Cunill, este no pertenece exclusivamente a ninguna de las dos esferas, pero recalca a la sociedad civil como la encargada de la crítica y el control sobre la cosa pública, de defender los derechos republicanos y de ejercer un control directo sobre el sistema político; a la esfera pública estatal le concierne aceptar la crítica y el control de la sociedad, abrir espacios hacia la democratización y el respeto a las libertades ciudadanas, funciones que al conjugarse llevaran a la mejor satisfacción de las necesidades públicas y a un verdadero espacio público.

---

<sup>35</sup> Idem. p 74.

<sup>36</sup> Relacionado a los aspectos de lo público que Rabotnikof nos menciona, ver nota 1.

<sup>37</sup> Cunill Nuria y Bresser Pereira Luiz Carlos, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós, CLAP, México, 1998.

## **2.2.-EL GOBIERNO ABIERTO, LA CORRESPONSABILIDAD Y LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA**

El término de gobierno abierto tiene una estrecha vinculación con la rendición de cuentas, la transparencia y la democracia. Generalmente, se hace alusión al término de gobierno abierto cuando existen leyes que garantizan el derecho ciudadano de exigir cuentas a los funcionarios del gobierno acerca de sus acciones y cuando existe el derecho de acceso a la información pública que les recuerda a los funcionarios públicos su deber de rendir cuentas, sin embargo, debemos considerar que el término es aún más amplio y una de sus partes más importantes es la corresponsabilidad.

La corresponsabilidad significa responsabilidad compartida, al hablar de corresponsabilidad estamos refiriéndonos a esa deseable relación de trabajo entre el gobierno y la ciudadanía, pero implica también, necesariamente, una visión ampliada del gobierno que permita la creación de un proceso educativo donde tanto el gobierno como la ciudadanía aprenden y enseñan en la búsqueda del objetivo de lograr la cooperación de los distintos actores de la sociedad y el Estado para consolidar los propósitos nacionales.

Para que se pueda dar el proceso del que hablamos, es un elemento fundamental que el gobierno incluya en su agenda la repartición de trabajo entre la ciudadanía y el mismo gobierno, pues la apertura y la transparencia el gobierno no sólo son aplicables a los datos y registros del mismo, sino también a los propios procesos de toma de decisiones del mismo.

“En el presente, las funciones del Estado están llamadas a una colaboración y a un control recíproco entre los propios órganos del Estado y la sociedad. El desafío principal de reformar al Estado es abrirlo a la sociedad, perfeccionar la descentralización y la distribución del poder y transformar lo estatal en un asunto efectivamente público. Esto es, valorizar a la sociedad como su fuente originaria de legitimidad. Ello implica un cambio profundo en la cultura organizacional del Estado mediante el desarrollo de una actitud compartida de servicio público en el funcionariado. Se debe pasar de un Estado



estructurado con base en el principio autoritario y jerárquico, a un sistema pluralista y flexible de toma de decisiones, que articule distintos mecanismos de conformación de la voluntad colectiva, sin poner en riesgo las bases del orden democrático, el gobierno tendrá que realizar algunos ajustes y en cierto sentido, redefinir su papel tradicional.<sup>38</sup>

Un gobierno abierto se preocupa por escuchar e impulsar las políticas que sus ciudadanos prefieren, a través de la descentralización administrativa, a manera de encontrarse mas cerca de las demandas de los ciudadanos, para así poder satisfacerlas.

### **2.2.1.-LA NECESIDAD DE TRANSPARENCIA**

La transparencia en la gestión pública significa que las decisiones gubernamentales estén abiertas al escrutinio de la sociedad, con excepciones muy claramente definidas con relación a la seguridad de la nación, simboliza fundamentalmente que las acciones del gobierno deben ser limpias y públicas. Es la necesidad de que todos los procedimientos del Estado sean claros y honestos, que aseguren la correcta aplicación de los recursos públicos y que puedan ser revisados sin ninguna traba por cualquier ciudadano, es una necesidad constante que exige conocer los manejos financieros y económicos de sus gobernantes, es una garantía para la prevención de la corrupción y la irresponsabilidad de los servidores públicos.

Luis Carlos Ugalde considera que “El concepto de transparencia también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla

---

<sup>38</sup> Uvalle Berrones Ricardo, Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, retos y perspectivas. México, UNAM. Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA): Plaza y Valdez, México 2000, p 25.

y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.”<sup>39</sup>

El propósito de la Transparencia es consolidar la confianza que los ciudadanos le tienen a su gobierno para la conducción de los asuntos públicos, por medio de ella, los ciudadanos pueden tener conocimiento de lo que sus autoridades hacen para el bien público, pues como ya lo mencionamos anteriormente, un sistema político necesita contar con legitimidad e inspirar confianza en sus ciudadanos.

Siguiendo los planteamientos anteriores, la transparencia se encuentra fuertemente ligada al derecho a la información pública, es decir al derecho de los ciudadanos a saber qué es lo que hace su propio gobierno. Este derecho a la información a partir de su incorporación al artículo 6° a la Constitución General de la República, mediante reforma de 1977, ha tenido una evolución considerable, se ha desarrollado y consolidado como parte del ejercicio de los derechos fundamentales, permitiendo, a través de la interpretación judicial, su efectividad como derecho fundamental de carácter social e individual.

En México, la interpretación jurisprudencial en torno al derecho a la información ha tenido tres etapas. La primera surgió con la tesis 2ª I/92, publicada en la página 44 , del tomo X, de agosto de 1992, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro dice “INFORMACIÓN, DERECHO A ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, en la cual se consideró a éste como una garantía social consistente en que el Estado permite que a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular las diversas opiniones; posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la tesis P.LXXXIX/96 publicada en la página 513, del tomo III, de junio de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro dice “GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN), VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL

---

<sup>39</sup> Luis Carlos Ugalde, La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de cuentas, México 2002, p 10.

ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUEN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MARGINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”, en la que establece que ese derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales. Más adelante, al resolver el precedente que dio lugar a la tesis P.LX/2000, publicada en la página 74 del tomo XI, abril de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se estableció que el derecho a la información obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso de carácter público y de interés general, por lo que ese derecho fundamental se traduce en una obligación que corre a cargo de las personas físicas y morales, sean estas últimas privadas, oficiales o de cualquier otra índole.

Para dar vigencia plena al derecho de acceso a la información, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil dos; de esta ley profundizaremos más adelante.

### **2.2.2.-COSTOS Y BENEFICIOS DE LA TRANSPARENCIA**

El gobierno abierto hacia la transparencia suele ser costoso ya que puede sacrificar ciertos intereses legítimos para que sus procedimientos sean más sencillos y su actuar más eficiente, con la intención de hacer pública y accesible la información gubernamental, puede poner en peligro la protección de la confidencialidad del individuo, la seguridad nacional y la aplicación de la ley. Es por ello, que hasta el gobierno más abierto y transparente requiere cierta dosis de secreto o confidencialidad en algunos aspectos, para que su funcionamiento sea satisfactorio.

A pesar de los costos, la transparencia constituye más una necesidad que un lujo, en tanto que la falta de ella permite la corrupción y la discrecionalidad propicia la falta de credibilidad y es causa de la pérdida de legitimidad, también su ausencia representa que existe una escasez de información sobre la gestión pública, que la poca que existe es de difícil acceso y se encuentra segmentada, también denota un deficiente sistema de incentivos a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas.

Dentro de los beneficios que se obtienen con la presencia de la transparencia, en un primer momento podemos mencionar la capacidad de actuación cuando se cuenta con información de manera anticipada, de tal forma que la toma de decisiones se da de manera informada y motivada, previniendo errores en el actuar de los funcionarios y, de la misma forma, cuando la ciudadanía cuenta con información se convierte en una ciudadanía con más poder de decisión, con lo que se sientan las bases para la generación de un consenso social.

Eduardo Guerrero menciona entre las ventajas que se obtienen de la Transparencia, que *“la ciudadanía puede ser un freno para el ejercicio arbitrario del poder si cuenta con información acerca de la gestión gubernamental.”*<sup>40</sup>

Frente a los beneficios de la transparencia resulta necesario conocer también los costos de no contar con ella, que parecen ser más altos.

Por un lado se presenta casi automáticamente, la baja rendición de cuentas de los servidores públicos, pues al no estar expuestos al arbitrio público se puede incurrir más fácilmente en la discrecionalidad en la toma de decisiones, sin embargo, también hay que reconocer que existe cierta resistencia entre los servidores públicos ante la transparencia debido principalmente a la presencia de marcos jurídicos poco claros y que se prestan a interpretaciones también discrecionales, es por ello que debe existir un marco normativo claro que permita a los servidores públicos actuar de manera cierta

---

<sup>40</sup> Guerrero Gutiérrez Eduardo, La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la Administración Pública en México, p26. 1er lugar, del primer certamen Nacional de Ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas. Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

y objetiva, ya que la transparencia implica responsabilidad que genera riesgos para la imagen profesional de los servidores públicos; es por esto que la transparencia debe constituir un compromiso de todos, tanto de funcionarios públicos como de la ciudadanía en general.

James Madison, uno de los padres de la Constitución norteamericana es también uno de los grandes pensadores respecto a la necesidad de transparencia y de la rendición de cuentas; su pensamiento alude a que un gobierno popular debe contar con información popular o con medios para acceder a ella, que la falta de esta información (secrecia), impide la educación política de la comunidad, lo que se refleja en la incapacidad de los individuos de responder a las iniciativas políticas y se provoca que los ciudadanos perciban al gobierno con desconfianza.

En cambio, un público bien informado puede participar de mejor manera en el proceso democrático, es capaz de integrarse al seguimiento y vigilancia de las acciones del gobierno, en suma, un mejor flujo de información genera un ejercicio de gobierno más efectivo y más flexible en la aplicación de políticas públicas.

### **2. 3 -LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL**

Hablar de la legitimidad gubernamental resulta un tema obligado pues constituye a mi parecer el problema más importante por el que pasa el gobierno actualmente y la razón por la cual es necesario abrir el gobierno a la participación ciudadana.

Norberto Bobbio señala que la legitimidad tiene dos significados, uno genérico y uno específico: *“En el significado genérico, legitimidad es casi sinónimo de Justicia o de razonabilidad. El significado específico que a menudo en el lenguaje político se puede definir como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza.”*<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Bobbio Norberto, *Diccionario de Política*, siglo XXI Ed. México 1988.

A partir de la obra de Max Weber es cuando la *legitimidad* pasa a tomar parte de los conceptos fundamentales de la ciencia política; en principio, debemos aclarar que la legitimidad se refiere al problema del fundamento del poder, pues hace referencia a la interrogante de las razones que tiene la ciudadanía para obedecer al que gobierna, evoca la idea de un orden determinado que se reconoce y acepta, es la respuesta a la cuestión de porque debemos aceptar la relación de mando-obediencia que se da entre el poder del Estado y los ciudadanos.

Así mismo, la legitimidad constituye uno de los elementos fundamentales que hace duradero a un gobierno. Según Locke, la legitimidad del poder está por el consenso de los miembros de la comunidad a someterse a ese poder, H. Kelsen afirma que “un poder es legítimo solo cuando es autorizado por una norma, sin embargo, para Weber, la legitimidad es entendida como la justificación de estar investido de poderes de mando. El monopolio de la fuerza no es suficiente para caracterizar un poder como político, en la medida que también es necesario que el poder sea legitimado, es decir, reconocido, válido bajo algún título.

En el pensamiento de Max Weber existen tres tipos de dominación legítima o de fundamento del poder:

1.-*De carácter legal- racional*: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). “*El motivo de la obediencia deriva de la creencia en la racionalidad del comportamiento conforme con las leyes, esto es, a normas generales y abstractas que instituyen una relación impersonal entre gobernantes y gobernados*”.<sup>42</sup>

2.-*De carácter tradicional*: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos (autoridad tradicional), “*...es la creencia*

---

<sup>42</sup> Bobbio Norberto, *Estado...*, p 126.

*en la sacralidad de la persona del soberano, sacralidad que deriva de la fuerza de lo que dura, de lo que siempre ha sido y no hay razón para cambiarlo”.*<sup>43</sup>

3.-*De carácter carismático:* que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona “... por la creencia en las dotes extraordinarias del jefe”.<sup>44</sup>

Norberto Bobbio nos dice en lo tocante a las formas de dominación o de fundamento de poder que: “La filosofía Política clásica se ha inclinado a negar que un poder únicamente fuerte, independientemente del hecho de que sea capaz de durar, pueda ser justificado”.<sup>45</sup>

*“La consideración recurrente según la cual el poder supremo, que es el poder político, deba tener una justificación ética (o lo que es lo mismo, un fundamento jurídico) ha dado lugar a la variada formulación de principios de legitimidad, o sea, de las diversas maneras bajo las cuales se ha buscado dar una razón, en referencia a quien detenta el poder, de mandar y a quien lo sufre, de obedecer.”*<sup>46</sup>

Los principios de legitimidad que menciona, se refieren a tres grandes principios unificantes: **la voluntad, la naturaleza y la historia.**

De acuerdo a lo anterior, hay dos principios de legitimidad que se reclaman a una voluntad superior, en la que los gobernantes reciben su poder de la voluntad de Dios o de la voluntad del pueblo, en este tipo de legitimación, lo que hace la ley no es la razón, sino la autoridad. A estas doctrinas voluntaristas se oponen las doctrinas naturalistas que también se presentan en dos versiones: la naturaleza como fuerza originaria y la naturaleza como orden racional. La primera sostiene que el derecho de mandar de unos y el deber de obedecer de otros, deriva del hecho de que hay naturalmente e

---

<sup>43</sup> Ibídem.

<sup>44</sup> Ibídem.

<sup>45</sup> Bobbio Norberto, *Estado...* p 118.

<sup>46</sup> Ibídem., p 120.

independientemente de la voluntad humana; fuertes y débiles llamados a mandar y a obedecer; la segunda versión significa fundar el poder en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes de la razón, misma potestad fue adquirida como resultado de un consenso para salir del estado de naturaleza e instituir un gobierno civil, acto eminentemente racional.

En tercer término, tenemos el principio de la historia según el cual la legitimación del poder puede estar basada en la historia pasada o futura. La historia pasada tiene como principio la tradición en la que el soberano legítimo es quien ejerce el poder desde tiempos inmemoriales, en este caso, también existe la posibilidad de adquirir el poder apoyado en el uso que se transmite en el tiempo; esta referencia a la historia pasada constituye el criterio de legitimación del poder constituido y en contraparte, la referencia a la historia futura es un criterio para el poder que esta por constituirse, se considera que se respeta a la historia anticipándola e incluso estimulándola.

Sin embargo, pensar que el poder debe estar apoyado sólo en una justificación ética para poder durar, es un miramiento limitado, pues con el advenimiento del positivismo jurídico el problema de la legitimidad se trasladó al hecho de que sólo el poder efectivo es legítimo, efectivo en el sentido de que hace válido el ordenamiento jurídico y que logra determinar el comportamiento de los miembros emitiendo mandatos que son obedecidos; según Bobbio el objetivo de Weber al describir los tres tipos puros de poder legítimo no era enlistar las formas por las cuales la clase política ha buscado en todo tiempo justificar su poder, sino ubicar y describir las formas históricas del poder legítimo por medio de las cuales se forma la relación estable y continua de mandato-obediencia; Weber mostró cuáles eran los fundamentos reales del poder político.

La anterior aproximación nos lleva a tomar otro rumbo respecto a la legitimidad y es concerniente al principio de efectividad real que puede tener un sistema político, es decir, qué tanta legitimidad tiene un sistema que no opera efectivamente, o que no logra mantener de manera estable una relación de mando obediencia, situación que comienza a darse cuando la esfera de actividad del Estado se amplía y se tiene que



recurrir a motivos no sólo jurídicos de la dominación, sino también a motivos económicos que justifiquen su intervención.

Tal escenario deriva, entre otras cosas, por la incapacidad del Estado de satisfacer las demandas de la ciudadanía, específicamente, es un problema que procede del mal funcionamiento del aparato administrativo del Estado, es decir, de la Administración Pública, de tal forma que política y administración siguen siendo dos variables dependientes una de otra, pues como nos dice Bañón: *“el sistema político será legítimo en la medida en que cuente, entre otras cosas, con una administración profesional, que cumpla con las leyes y trate a los ciudadanos de forma objetiva y respete los mandatos de los representantes de los ciudadanos”*.<sup>47</sup>

Para Lipset la estabilidad de cualquier democracia depende, entre otros factores de la eficacia y la legitimidad de su sistema político. Para este autor, <la eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobiernos tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como son las altas finanzas o las fuerzas armadas. La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las mas apropiadas para la sociedad.> (Lipset 1987)<sup>48</sup>

En este sentido, dependiendo del grado de legitimidad observada, depende la estabilidad de los regímenes políticos, así mientras una legitimidad plena nos conduce a un régimen estable y una limitada aun régimen inestable, la ilegitimidad lo convierte en un régimen en crisis.

---

<sup>47</sup> Bañón Rafael, La Nueva Administración Pública, Alianza Ed. España, 2003. p 53.

<sup>48</sup> *Ibidem.*, p 55.

### 2.3.1.-LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD

Además de hablarse de legitimidad se ha introducido el concepto alternativo de la gobernabilidad, que ya no se pregunta por un fundamento del poder sino por las necesidades que precisa un orden concreto para reproducirse, este concepto tiene relación, además de la democracia, con el funcionamiento estable de las instituciones, la legitimidad de los gobernantes, la cohesión social, un proyecto de país mayoritariamente compartido, el bienestar de la población, el respeto a la diversidad y el respeto a los derechos humanos.

El concepto de Gobernabilidad tiene su origen a partir de la década de los años ochentas, cuando el crecimiento económico del mundo se estancó luego de la crisis mundial petrolera y se anunció una gran crisis fiscal. Derivado de ello, diversos teóricos comenzaron a hacer aproximaciones al respecto, llevando a la conclusión de que las crisis a las que se estaban enfrentando los países mas desarrollados, eran producto de lo que llamaron “exceso de democracia” que estaba constituido básicamente por cuatro elementos:

1)Erosión de la autoridad, debido a la concepción del Estado de Bienestar y su ideología igualitaria, 2) Sobrecarga del gobierno debido al desgaste de la intervención estatal en las relaciones sociales, lo que generó más demandas, 3)la intensificación de la competencia política, lo que llevo a la incapacidad de las instituciones y 4) el incremento del provincialismo nacionalista de la política exterior, que fue producto de las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores. En síntesis, se reflejaba una crisis desplegada entre la oferta gubernamental y la demanda social, *“...Esto supone que el sistema legitimador no logra mantener el nivel de lealtad necesario de las masas hacia el Estado, es decir, el sistema político no cuenta con el insumo de respaldo social necesario por no poder responder a la sobrecarga de demandas...”*<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Picardo Joao Oscar, Gobernabilidad: aproximación al concepto y perspectivas, Documento sobre IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina. (en línea)  
<http://www.insumisos.com/Articulos/GOBERNABILIDAD.pdf>. (consulta 23 mayo 2005)

*“El concepto (de gobernabilidad) podría tener cuatro facetas evidentes: a) Gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública. b) Gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores. c) Gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que salgan de su sistema de gobierno, de sus sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país. d) Gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica”<sup>50</sup>.*

Siguiendo las líneas anteriores, *“...la gobernabilidad depende en gran medida de la capacidad de gestión gubernamental, de la aptitud y oportunidad del gobierno en atender las demandas básicas de la población, de la compatibilidad de las creencias y valores de la mayoría de la población con las de los gobernantes y de la percepción de los individuos sobre lo que hace y deja de hacer el gobierno.”<sup>51</sup>*

*“De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un “circulo virtuoso” de gobernabilidad garantizando la estabilidad de los sistemas políticos, mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un circulo vicioso que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.”<sup>52</sup>*

Podemos hablar de un estado de gobernabilidad cuando el gobierno actúa de manera eficaz, es legítimo, eficiente, brinda seguridad, etc., en cambio, cuando el estado de derecho no tiene solidez alguna, si existe un escaso respeto del derecho de propiedad, cuando la corrupción es generalizada y las políticas económicas están al servicio de ciertos intereses y no al bien común, estamos frente a una gobernabilidad ineficaz o

---

<sup>50</sup> Achard, D. Flores, M.: "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina; Ed. Fondo de Cultura Económica, PNUD; México, 1997; Pág. 23-24

<sup>51</sup> Picardo Joao Oscar, Op. cit.

<sup>52</sup> Camou Antonio, Gobernabilidad, Léxico de la Política, FLACSO, México, 1994, p 285.

crisis de gobernabilidad, que obstaculiza el desarrollo económico y social; cuando la corrupción se vuelve algo habitual se deben crear programas para aumentar la transparencia de la acción gubernamental.

Los indicadores internacionales que miden el grado de gobernabilidad de las naciones, tiene como indicadores diversos factores como lo son la efectividad gubernamental, el Estado de Derecho, el control de la corrupción; toman también en cuenta los mecanismos de transparencia, voz y participación ciudadana. Estos indicadores de medición de la gobernabilidad están basados en el nivel de percepción de la corrupción y de ahí se desprenden otros indicadores que veremos con más detenimiento.

## **2.4.-LA CORRUPCIÓN Y DESCONFIANZA EN EL GOBIERNO**

Como ya hemos mencionado, la legitimidad del gobierno es una parte sustancial del mismo, sin embargo, existen varios factores que contribuyen a la pérdida de dicha legitimidad y llevan a que los ciudadanos desconfíen de sus propios gobernantes.

Uno de los grandes problemas que lleva a esto es la corrupción, que si bien es un fenómeno mundial, en México ocupa un lugar muy importante.

Comencemos por definir la corrupción, *“La palabra corromper proviene del latín corrumpere y supone alterar, trastocar la forma de alguna cosa. Pero quizá la segunda acepción es la más interesante; echar a perder, depravar, dañar, pudrir.*

*Co-rromper es un acto que supone la participación de al menos dos personas<sup>53</sup> pero en términos generales, podemos hablar de la corrupción, siguiendo la Definición del Banco Mundial como “la utilización de un cargo público en beneficio propio<sup>54</sup> y se caracteriza específicamente por sobornos, clientelismo, nepotismo, uso indebido de recursos públicos, tráfico de influencias, etc. pero no se limita a los funcionarios*

---

<sup>53</sup> Reyes Heróles Federico, Corrupción: de los ángeles a los índices, cuadernos de Transparencia, IFAI, N° 1, México, agosto 2004, p 8.

<sup>54</sup> D. Kaufmann, Cerril W. Gray, entre otros, Banco Mundial, 1998.

públicos, sino que también abarca a personas o empresas que ofrecen sobornos para recibir beneficios o ganar ciertas ventajas sobre otras personas. La corrupción supone el quebranto de un bien público en beneficio de un bien privado o particular, implica un acto de desviación normativa de los funcionarios públicos, institucionales o profesionales y sus beneficios pueden ser diversos.

Debemos tomar en cuenta que la corrupción es un problema social, pues afecta a sociedades enteras, razón por la cual desde hace alrededor de una década, es visto como un asunto delicado y se han creado diversos estudios para determinar el grado y los daños que causa en las naciones.

El Banco Mundial en su publicación “Reduciendo la corrupción a nivel local”<sup>55</sup> menciona dos tipos de corrupción: la corrupción pequeña, que ocurre por excepción y que es sancionada tan pronto como se descubre y la corrupción sistémica que se refiere al *“uso sistémico y generalizado de la institución pública para la obtención de beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados. En este caso, se dan patrones de conductas corruptas ascendientes que hacen que el sistema dependa de la corrupción para su propia supervivencia. Los niveles de corrupción llegan a oficiales públicos de alto nivel que toman decisiones sobre contratos públicos o grandes proyectos. Es la corrupción motivada por codicia personal, no por necesidad. La corrupción se extiende como norma en el sistema”*<sup>56</sup>

Por su parte, un estudio realizado por el Tecnológico de Monterrey y el Banco Mundial revela que la corrupción tiene cuatro causas más usuales y todas ellas están relacionadas con el ejercicio de la autoridad; estas causas se refieren a incentivos políticos, legales, económicos y culturales.

Conforme a este estudio, los incentivos políticos que se obtienen a través de prácticas de corrupción son el acceso a información pública restringida, beneficios a élites

---

<sup>55</sup> Banco Mundial, “Reduciendo la corrupción a nivel local” Curso de aprendizaje a distancia sobre Gerenciamiento urbano de ciudades. María González de Asís, Washington DC, USA 2000.

<sup>56</sup> “Manual del programa Gobierno Abierto y Participativo”, Gobernando Municipios sin Corrupción, Banco Mundial-ITESM, México, 2004, p 15.

políticas desde el poder, el financiamiento de los partidos políticos y los procesos electorarios, la falta de transparencia acerca de la procedencia de los financiamientos y la rendición de cuentas sobre la utilización de fondos, etc.

Dentro de los incentivos legales obtenidos, se encuentra el incumplimiento de la ley, lo que genera impunidad; la discrecionalidad en la interpretación de leyes poco claras, causado por diversos factores de los cuales se puede señalar la falta de reglamentación para la participación y control ciudadano de la gestión municipal, en la rendición de cuentas y la fiscalización, entre otros.

A propósito de los incentivos económicos, encontramos como causa la pobreza, las exclusiones en educación, salud, empleo, etc., situaciones que crean un vínculo de dependencia de los más desfavorecidos hacia los más favorecidos; los bajos salarios de los funcionarios que hacen posible la aceptación de “mordidas”, monopolios empresariales que por sus vínculos políticos consiguen ser beneficiados con contratos, perjudicando a las empresas legales.

A este respecto, podemos decir, que durante mucho tiempo se consideró que la causa de la corrupción era la pobreza y se afirmaba que ésta tendería a desaparecer en la medida en que se incrementaran los niveles generales de desarrollo, sin embargo, surgió otra tesis, encabezada por la organización civil Transparencia Internacional, cuyo fundador Meter Eigen, puso como punto rector de la institución que la corrupción no sólo era un problema moral o ético, sino que además es un obstáculo para el desarrollo de las naciones, así surgió la tesis que sostiene que no es la pobreza la que causa la corrupción, sino viceversa, es la corrupción la que impide el desarrollo económico.<sup>57</sup> Esta tesis esta respaldada por los estudios realizados por Transparencia Internacional.

Cuando mencionamos a incentivos culturales nos referimos a prácticas de corrupción que se han vuelto normales, como las propinas, los regalos, usar a los amigos

---

<sup>57</sup> Reyes Heróles Federico, Op.Cit. p 11.

funcionarios para evitar hacer colas y sacar provecho de ellos para situaciones diversas.

Sin embargo, mas allá de las causas debemos tomar en cuenta que la corrupción tiene efectos devastadores, pues afecta la distribución del ingreso, constituye un mayor costo para la producción, de tal forma que se reduce el crecimiento<sup>58</sup>, afecta el nivel de inversión privada, pues aumenta el riesgo y disminuye la confianza de los inversionistas, contribuye al deterioro de la legitimidad de las instituciones públicas y al desprestigio de la clase política, pues se pierde la confianza en quienes administran los bienes públicos. *“se crea una suerte de indignación, desesperanza, apatía y alejamiento de los ciudadanos con respecto a sus autoridades. Esto aniquila la posibilidad de colaboración entre ciudadanos y autoridades para encarar juntos proyectos que son de interés de la comunidad.”*<sup>59</sup>

El índice de Percepción de la corrupción de Transparencia Internacional 2003 es un valor cuantitativo que clasifica a los países según el nivel de corrupción percibido, aunque es una vía indirecta de medir la corrupción, proporciona un alto grado de confianza pues demuestra las huellas que deja la corrupción en la opinión pública; dicho informe nos revela que México ocupa el lugar 64 de entre 133 países, resultado de una encuesta que refleja las percepciones de empresarios, académicos y analistas de riesgo, por lo que en términos generales es una sólida medición.

Varias estadísticas nacionales e internacionales indican que en México ha crecido el nivel de percepción sobre la corrupción y su tolerancia y según una encuesta realizada por el periódico Reforma, los peor calificados fueron los políticos, los policías y los diputados, a quienes se les considera muy corruptos<sup>60</sup> y son quienes tienen los más bajos niveles de confianza ciudadana.

---

<sup>58</sup> “De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la corrupción absorbe alrededor de 9% del PIB, cifra superior al total del gasto educativo del país” citado en Arellano Trejo Efrén, “impacto de la corrupción en la desconfianza política” Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública, México, 2004. p 1.

<sup>59</sup> Manual del Programa Gobierno Abierto y Participativo, Banco Mundial-ITESM, México 2004, p 20.

<sup>60</sup> Departamento de Investigaciones del periódico *Reforma*, “la cultura del soborno” Reforma, 29 de agosto de 2002, p 8... Citado en Arellano Trejo Efrén, Op. Cit. P 6.

*“...De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, realizada por la Secretaría de Gobernación, 68% de los encuestados coinciden en que la corrupción es de los políticos y los ciudadanos, al respecto, el 52 % no tiene nada de confianza en los Diputados, es decir, a mayores percepciones sobre la corrupción, se incrementa la desconfianza en los legisladores.*

*La desconfianza política también aumenta en la medida en que se deteriora la evaluación de los entrevistados sobre su propia situación económica. Así, entre quienes consideraron tener una situación económica “buena” el porcentaje que afirmó tener “nada” o “casi nada” de confianza en los legisladores fue de casi 35 por ciento. En cambio, entre aquellos que consideraron su situación económica actual como “mala” esta cifra fue de 47 por ciento, es decir, 12 puntos porcentuales mas.<sup>61</sup>*

La corrupción tiene efectos y costos muy altos, principalmente en las áreas económica, política y social. Los costos económicos se reflejan en el aumento de los precios de los bienes y servicios, en el incremento de la deuda de un país y en la disminución de los niveles de inversión y de crecimiento, se estimula el aumento del sector informal de la economía, eludiéndose así el pago de impuestos. *“También desincentiva la inversión extranjera y la capacitación de los recursos humanos, a la vez que reduce la calidad de la Administración Pública y del sistema judicial. De esta forma, los sobornos introducen distorsiones muy importantes y generan inversiones estatales improductivas.”<sup>62</sup>*

Dentro de los impactos políticos que causa la corrupción se encuentra la multiplicación de la desigualdad social, así como las relaciones clientelares entre las élites económicas y políticas del país, dándose paso a la ilegalidad y a la ineficiencia administrativa, lo que desemboca en la pérdida de credibilidad en el Estado y de la legitimidad de su buen funcionamiento.

*“Dentro de esta categoría existen efectos y costos a corto plazo y largo plazos. A corto, significa la disminución de la credibilidad de los gobiernos y de los políticos, en*

---

<sup>61</sup> Arellano Trejo Efrén, Op. Cit, p 9.

<sup>62</sup> Flores Marín Aline Eloísa, Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El caso mexicano, 2º lugar del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, ASF, México, 2001, p 54.



*particular cuando se producen escándalos relativos a la corrupción. En el largo plazo, implica la debilidad del Estado de derecho y de la correcta aplicación de la ley, altos niveles de impunidad e injusticia, disminución de la competencia política por la existencia de redes clientelares y la escasa colaboración y participación de la sociedad.*<sup>63</sup>

Refiriéndonos a los costos sociales, éstos se presentan en la pérdida de valores como la honradez y en los incentivos culturales que anteriormente mencionamos.

Estos niveles de desconfianza que muestran las encuestas, se reflejan en problemas de gobernabilidad dentro de los cuales se hace cada vez mas difícil crear consensos entre ciudadanía y gobierno y cada vez se cuestiona más la legitimidad del mismo, es por ello, que éste debe llevar a cabo acciones que le permitan recuperar e incrementar, o al menos mantener en un nivel aceptable, la confianza de los ciudadanos.

*“La urgencia de recuperar la confianza en las instituciones políticas es una de las tareas que cuenta con el mayor acuerdo entre académicos y analistas. Los efectos de esta labor podrían observarse en ámbitos esenciales de la gestión pública, tales como la recaudación fiscal, el ejercicio de la representación política y una mayor vinculación entre políticas públicas y participación ciudadana junto a la recuperación del crecimiento económico, el combate a la corrupción y, consecuentemente la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, aparecen hoy en día como campos prioritarios para trabajar a favor del rescate de la confianza ciudadana.”*<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibidem.*, p 55.

<sup>64</sup> Arellano Trejo Efrén, *Op. Cit.*, p 14.

## 2.5.-LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En la actualidad, la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos públicos ocupa cada vez más atención ya que son elementos de vital importancia no solo para recobrar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, sino también para garantizar un ejercicio de gobierno libre de corrupción, eficiente y congruente con la satisfacción de las necesidades de la sociedad. De esta forma, analicemos las principales características de la rendición de cuentas y posteriormente hablaremos de la transparencia y la articulación que existe entre estas dos prácticas.

### 2.5.1.-EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

El término Rendición de cuentas deriva de la palabra Anglosajona *accountability*, que significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)”<sup>65</sup>

*“... “rendición de cuentas” se forma con “rendición”, originado en el latín **reddere**, el que junto con algunos nombres, toma la significación del que se le añade”...Por otro lado, cuentas tiene su raíz en el latín **computare**, palabra formada por **com-**, juntos, colectivamente, mas **putare** valorar, juzgar, calcular, verificar, limpiar(Gómez de Silva, 1988:185-186). Por lo tanto, rendición de cuentas es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo.”<sup>66</sup>*

Según Schedler hay matices que separan los conceptos de rendición de cuentas y *accountability*, pues *“Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad.”*<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> The Random House Dictionary of the English Language, 2ª edición completa, Random House, Nueva York, 1987...Citado en Ugalde Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México, IFE, México, 2002, p 12.

<sup>66</sup> Olvera J. Alberto, Elementos teóricos sobre Auditoría Social, Material de discusión para la reunión organizada por el Civil Society Team, Banco Mundial, Universidad Veracruzana, México 2005.

<sup>67</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la Rendición de cuentas?*, Cuadernos de la Transparencia N° 3, IFAI, México 2004.

En la práctica política, *“la rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”*<sup>68</sup>

Para Schedler, la rendición de cuentas es un concepto de dos dimensiones: *“...por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).”*<sup>69</sup>

*“En tal caso, answerability implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero, de manera paralela, implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, **enforcement** implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo que disuada a potenciales infractores de la ley”*<sup>70</sup>

De las anotaciones anteriores podemos llegar a delimitar las principales características de un sistema de rendición de cuentas. En primer lugar, debemos considerar que Rendición de cuentas es un concepto comprensivo, en el sentido que entiende que el ejercicio del poder, por su propia naturaleza, tiende a caer en arbitrariedades que deben ser evitadas y controladas, es ello la razón de ser de la rendición de cuentas, pues lejos de fungir por su desaparición, busca su perfeccionamiento; de igual forma, acepta que el poder no puede estar sujeto nunca a un control total, sino que pretende alcanzar solamente un control parcial sobre quienes toman las decisiones públicas.

La búsqueda de transparencia se encuentra sobre el entendido de que el ejercicio del poder no es lo suficientemente transparente, pues como menciona Shedler, *si la*

---

<sup>68</sup> Ugalde Luis Carlos, Democracia y rendición de cuentas, el caso de México, obtenido de: Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Donelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p 298.

<sup>69</sup> Ugalde Luis Carlos, *Democracia y...*, p 12.

<sup>70</sup> *Ibíd.*

*información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie.*

Otro importante aspecto que abarca la rendición de cuentas, es, como ya lo hemos mencionado, la necesidad de contar con mecanismos legales-institucionales que hagan efectivo el ejercicio de la rendición de cuentas. Es decir, rendir cuentas no es un proceso que los funcionarios hagan como una concesión hacia los ciudadanos, sino que debe ser una obligación regulada por una ley, que cuente con las sanciones correspondientes ante su incumplimiento, dichas sanciones deben ser lo suficientemente importantes según la falta cometida, con el fin de que no parezca una simulación del cumplimiento de la ley, pues los ejercicios de rendición de cuentas que no imponen los castigos correspondientes, se ven como ejercicios débiles, que al caminar de la mano de la impunidad parece más un acto de simulación que una restricción real del poder.

La rendición de cuentas en política esta dirigida hacia los profesionales de la política, incluye al personal empleado por el Estado y que de cierta manera esta encargado de tomar decisiones públicas, ello desde luego, deslinda a los empleados de niveles operativos que solo acatan órdenes. De manera general, podemos decir, que están obligados a rendir cuentas aquellos funcionarios que al tomar decisiones de impacto público, son responsables ante los ciudadanos.

Ahora la cuestión que impera es: ¿ante quien se rinde cuentas? o ¿quien exige cuentas? Ante esto, podemos decir, que el derecho de exigir cuentas recae en los ciudadanos, al ser los detentadores del poder. Ciertamente es que existen diversas instancias que exigen la rendición de cuentas de acuerdo a la materia de las mismas, pero todas ellas persiguen el objetivo común de transparentar las acciones del poder ante los ciudadanos.

De las anteriores interrogantes se desprende la diferenciación entre rendición de cuentas horizontal y vertical, clasificación elaborada por Guillermo O'Donnell.

La rendición de cuentas horizontal describe una relación entre iguales. En la Teoría Democrática, la expresión de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes, teoría según la cual, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos. *“Esta manera de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización”*<sup>71</sup>, ello admite que los distintos poderes del Estado además de realizar las tareas que les son propias, tienen también la responsabilidad de fiscalizarse entre sí, a manera de que ninguno pueda imponerse sobre los demás y exista un balance.

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales y de acuerdo con la clasificación de O’ Donnell, esta se divide en dos: **la electoral y la social vertical**.

*“La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo”*<sup>72</sup>

Luis Carlos Ugalde, menciona que esta es tal vez la respuesta para el problema teórico de la rendición de cuentas, conocido como ¿Quién vigila al vigilante? Según el cual la última instancia de vigilancia en el sistema vertical queda sin vigilancia, a lo que responde que aunado al sistema de equilibrio de poderes, esa última vigilancia recae en el voto ciudadano, por lo que el elector es el vigilante último.

*“La otra vertiente de la rendición de cuentas vertical está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública. Estas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas. O bien,*

---

<sup>71</sup> Ugalde Luis Carlos, *Democracia y ...*, p 27

<sup>72</sup> *Ibíd.* p 31.

*pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal”.*<sup>73</sup>

Aunque la rendición de cuentas vertical no es vinculante de sanciones administrativas o penales, sino morales o políticas, al lado de la rendición de cuentas horizontal, ambos sistemas son complementarios para generar ejercicios gubernamentales transparentes.

## **2.5.2.-ORIGEN HISTÓRICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789, pero se han encontrado antecedentes de ella en la antigua democracia ateniense en la cual existían ciertos mecanismos preventivos del abuso del poder<sup>74</sup>.

Sin embargo, la rendición de cuentas tal y como es conocida hoy día no existía en la democracia griega, pues como veremos más adelante, la rendición de cuentas supone delegación de autoridad y en la democracia directa no se delegaba a ningún representante la facultad de decidir por los ciudadanos. En los sistemas Monárquicos, el rey tampoco tenía que rendir cuentas ante sus súbditos, pues solo era responsable ante la autoridad divina de la cual provenía su mando.

*“La aparición de la rendición de cuentas corre paralela a la transformación de las ideas sobre legitimidad –por qué obedecer al gobernante - y sobre soberanía-en quien reside la autoridad última de la polis. Si la legitimidad del gobernante reside en*

---

<sup>73</sup> Ugalde Luis Carlos, Democracia y... Op. cit. P 32.

<sup>74</sup> “Jon Elster menciona algunos de ellos: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*. El ostracismo consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El euthinay era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El eisangelia y el aphofasis eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el graphe paranomon era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano y éste resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.” Jon Elster, “Accountability in Athenian Politics”...pp. 263-275. Citado en Ugalde Luis Carlos, *Democracia y Rendición de Cuentas, el caso de México*, IFE, México, 2002.

*su origen divino y si la soberanía reside en el monarca, la rendición de cuentas es un concepto vacío. A medida que la legitimidad evolucionó hacia la racionalidad Weberiana y la soberanía pasó del monarca al pueblo, la rendición de cuentas adquirió contenido y relevancia”.*<sup>75</sup>

La constitución de 1789 es el reflejo de las ideas de los federalistas<sup>76</sup>, que buscaron prevenir el abuso del poder en la república que fundaban, de tal forma, que el sistema federal y la separación de poderes garantizaran un sistema en el que ningún poder se sobrepusiera a otros e intentara imponer su voluntad. Dichas ideas tienen su fundamento en el pensamiento de grandes teóricos como Locke quien fue el precursor del gobierno limitado, de la soberanía popular y antecesor de la doctrina de separación de poderes.

De manera particular, podemos decir que en México, la Constitución de 1824, inspirada en la Constitución estadounidense de 1789, establecía la división de poderes y un sistema federal que aunque de manera muy imperfecta constituía un sistema de control y vigilancia del poder, a lo que podemos llamar los inicios de la rendición de cuentas. Posteriormente, la Constitución de 1857 incluyó una parte central de los postulados de James Madison relacionada con los derechos de los ciudadanos, pues el anterior sistema de pesos y contrapesos, no incluía mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos se defendieran de la arbitrariedad de las autoridades, estableciéndose así por primera vez, las garantías individuales como precepto Constitucional<sup>77</sup>. Además de

---

<sup>75</sup> Ugalde Luis Carlos, *Democracia y Rendición de Cuentas, el caso de México*, IFE, México, 2002.

<sup>76</sup> "...cuyo reflejo más nítido está en los escritos de James Madison (1751-1836) a finales del siglo XVIII (fundamentalmente en *El federalista*)," Ugalde Luis Carlos, Op. Cit.

<sup>77</sup> "...Los derechos humanos surgen como libertades individuales con un claro color individualista: estos derechos de libertad y de participación –derechos civiles y políticos- integran la primera generación de derechos Humanos. Pero la historia y las necesidades humanas no se detienen: las luchas sociales del siglo XIX propugnan completar la nómina de libertades y derechos de corte individualista con una segunda generación de derechos humanos: los derechos económicos, sociales y culturales. El Estado social de Derecho que sustituye al Estado Liberal de Derecho, sirve de vínculo para la plasmación jurídica y política de los nuevos derechos humanos. Cada una de estas dos generaciones de Derechos ...impone el énfasis en aspectos distintos y también son diferentes los cometidos que se piden al Estado: los derechos de primera generación, como derechos de defensa de las libertades individuales frente al poder del Estado, exigen a los poderes públicos auto limitación y que no interfieran en la esfera privada; los derechos de la segunda generación, por el contrario, exigen una política activa por parte de los poderes públicos, que se concreta mediante la técnica jurídica de prestaciones y servicios sociales. La tercera generación de los derechos humanos se constituye en torno al derecho a la paz, a la calidad de vida o a la libertad informática. Esta tercera generación viene a responder a nuevas necesidades,

ello, se estableció una nueva organización de poderes que dio como resultado poderes más acotados y menos arbitrarios. *“Vistas en perspectiva, las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos o contrapesos como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al congreso para exigir cuentas al ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional del país.”*<sup>78</sup>

Estos mecanismos constitucionales de rendición de cuentas no operaban en la realidad del sistema político mexicano, sino que durante mucho tiempo prevaleció el poder omnipotente de un partido y del poder ejecutivo sobre los demás poderes, es por ello que tuvieron que intervenir otros factores para que comenzara a ejercerse el mecanismo de rendición de cuentas, factores como el redimensionamiento de la Administración Pública, la reforma del Estado y desde luego, con la revaloración de la sociedad civil, surgió también la necesidad de apelar a la participación organizada de la ciudadanía en los asuntos públicos, como forma de obligar a los gobiernos a ser más eficientes, de tal forma que las demandas ciudadanas comenzaron a inclinarse por información precisa y comprobable de lo que el gobierno hace y de cómo lo hace.

Diversos mecanismos de participación ciudadana fueron creados en varios países del mundo con el objetivo de crear una especie de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno en la definición de políticas públicas, con el fin de acercar el ejercicio de gobierno a las demandas de los ciudadanos que cada vez más reflejaban un gobierno alejado y despreocupado de los intereses de la población, creciendo desde luego, los niveles de impunidad y corrupción.

---

que no habían aparecido en las fases anteriores y es respuesta al fenómeno reciente de la contaminación de las libertades (...) ante algunos usos de nuevas tecnologías”. Alvarado Planas Javier, *Fundamentación historicista de los Derechos Humanos, en Pasado Presente y Futuro de los Derechos Humanos, CNDH, UNED, México, 2004, p 145.*

<sup>78</sup> Ugalde Luis Carlos, *Democracia y...*p. 49.



*“Paralelamente creció, al menos en América Latina, la influencia de la llamada escuela del “New Public Management” la cual insistía en la necesidad de la reforma administrativa del Estado para hacer a éste mas sensible a las demandas ciudadanas y mas eficiente en su acción”<sup>79</sup>*

Sin embargo y en vista de que los mecanismos de participación ciudadana no proporcionaron los resultados requeridos en cuanto al mejoramiento del desempeño del gobierno, surgió una demanda más fuerte de control real sobre el ejercicio del gobierno, que es precisamente la de la rendición de cuentas como forma de transparentar y publicitar el actuar del gobierno. *“Ya no se trata de cooperar desinteresadamente en la decisión de las políticas públicas sino de obligar al gobierno a explicar a la ciudadanía sus actos.”<sup>80</sup>*

*“El discurso de la rendición de cuentas es también una reacción a la continuidad de las prácticas generalizadas de corrupción que caracterizan a la mayor parte de los gobiernos y a la preservación del secretismo burocrático en que se funda el poder discrecional de los políticos y de los burócratas. Dicho de otra manera, este nuevo discurso es una respuesta a la incapacidad de los gobiernos para reformarse así mismos, crear una burocracia profesional y responsable y abrir sus cuentas al escrutinio público.”<sup>81</sup>*

Por su parte, Alberto J. Olvera considera que el concepto de rendición de cuentas conlleva tres importantes significados con diferentes procesos: la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, el seguimiento o monitoreo de esas políticas públicas y la evaluación o balance de los resultados de las mismas, éstos constituyen cuestiones que es preciso tener presentes a lo largo de esta investigación para entender la conceptualización del término.

---

<sup>79</sup> Olvera J. Alberto, Op. Cit.

<sup>80</sup> Ibídem.

<sup>81</sup> Ibídem.

### CAPÍTULO III

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LA ACCIÓN DE GOBIERNO

Este capítulo muestra un análisis conceptual de la participación ciudadana para posteriormente describir la evolución histórica de las formas en que se ha manifestado y que han tenido lugar en nuestro país, específicamente en el Distrito Federal, lo que nos permite relacionar de forma más directa la participación ciudadana con los conceptos que son eje de esta investigación: la gobernabilidad, la legitimidad gubernamental y la rendición de cuentas. Así mismo expone el marco jurídico que rige la transparencia en nuestro país y los medios existentes para ejercerla de forma efectiva, además de que nos muestra un breve panorama de su legislación y ejercicio en cuatro países europeos.

### 3.1.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*“...Cuando se habla de participación ciudadana inmediatamente se tiende a referirla al estrecho ámbito del ejercicio del sufragio y al cumplimiento de un conjunto de obligaciones que constituyen el marco de referencia mas general de las relaciones entre individuo y sistema político. Si bien es cierto que una de las manifestaciones mas claras de lo que se considera la inclusión orgánica del individuo en la sociedad política se refiere a este acto procedimental, en los últimos años se ha visto que tal acción constituye una de las tantas estrategias a través de las cuales los individuos tratan de incorporar su opinión o decisión al sistema político en particular y al espacio público en general.”<sup>82</sup>*

Según Mario Constantino Toto:

*“...por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual, los sujetos, individual o colectivamente, desarrollan una acción en busca de vincular una expectativa con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de*

---

<sup>82</sup> Constantino Toto Mario, Participación Ciudadana, Léxico de la Política, FLACSO, México 2000, p 509

*organización de interés, mientras que si la orientación se refiere al espacio político puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado*<sup>83</sup>.

Sin embargo y de una forma más amplia, Participación Ciudadana puede definirse como el tomar parte en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública, participar supone que los ciudadanos tomen parte en lo público. La utilización del concepto de participación ciudadana engloba a todo tipo de actividades referidas al poder público, quedando comprendidos ahí los movimientos sociales, la participación política formal, los grupos de presión, la acción directa, etc.

De acuerdo a Nuria Cunill<sup>84</sup>, la participación ciudadana surgió en los regímenes capitalistas desarrollados como un problema asociado a la crisis de representatividad de las democracias liberales a partir de la década de los sesenta. Las principales causas de esta crisis de representatividad fueron, por una parte, la declinación de las instituciones mediadoras de los intereses entre el gobierno y la democracia, específicamente, el parlamento aparecía como una institución muy debilitada frente al gobierno omnipotente; por otro lado, se muestra la conciencia del ascenso de la burocracia estatal con un elevado poder discrecional. *“A la realidad de una Administración Pública cada vez más poderosa se une la de órganos de representación popular debilitados, un control judicial sobre la administración cada vez más mermado, así como una creciente burocratización de los partidos en tanto centros de agrupación de demandas políticas y sociales y como grupos de presión.”*<sup>85</sup>

Derivado de esta crisis de representatividad, en las décadas de los años 60s y 70s se desarrolló un movimiento reformista que luchó por la necesidad de democratizar el sistema político y burocrático, esto abrió un espacio significativo para impulsar la participación ciudadana como una alternativa para la construcción del consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.

---

<sup>83</sup> *Ibidem.*, p 509.

<sup>84</sup> Cunill Nuria, Los posibles fundamentos de la Participación Ciudadana, Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, # 58, INAP, México, 1977.

<sup>85</sup> Sánchez Morón M.; 1980, citado en Cunill Nuria, *Los posibles fundamentos...* 1977 p 16.

Más recientemente, la participación ciudadana encuentra su justificación en la crisis de eficacia del Estado; a finales de la década de los 70 se identificó a la participación ciudadana como una forma de descargar sobre la sociedad civil las acciones y responsabilidades públicas disminuyendo el tamaño del gobierno.

*“De hecho, es indudable que en los años recientes el debate que se ha desarrollado especialmente en Europa en torno a la idea de que el gobierno ha crecido demasiado, ha redundado en el reflujo de la participación ciudadana asociada a la democratización del Estado y de la Administración Pública. Al centrarse buena parte de las reformas en la reducción de las tareas y servicios públicos, por vía de que sean ejecutadas por organizaciones paragubernamentales o directamente por medio de la privatización, pierden relativamente peso los problemas vinculados con la responsabilidad y el control adquiriendo gran importancia, en cambio, los vinculados a la economía de costos y a la eficiencia en sí misma. En este sentido, las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más a la participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios.”<sup>86</sup>*

En el ámbito estrictamente político, la participación ciudadana plantea la existencia de una crisis del sistema representativo debido, entre otras razones, a que la grandeza de la sociedad hace imposible que nuestros sistemas representativos realmente encarnen los intereses de todos los ciudadanos y por otra parte, los sistemas de representación institucionalizados como lo son los partidos políticos distan mucho de representar los intereses de la ciudadanía, más bien representan un interés de grupo. De ello se desprende, que el sistema representativo no sólo no funciona como debería de funcionar, sino que además, es un sistema deficiente que genera problemas de orientación política y de gobernabilidad.

Por el lado del ámbito administrativo, la participación ciudadana se ejerce como una forma de mejorar su funcionamiento. Las diferentes propuestas al respecto, son casi siempre presentadas como proceso de modernización, que incluye, desde luego, la

---

<sup>86</sup> Cunill Nuria, *Los posibles fundamentos...*, p 17.

descentralización, simplificación de trámites, mediciones de productividad, etc. La participación ciudadana, aunque no siempre se considera, es uno de los mecanismos centrales en el mejoramiento de la administración, pues los interesados directos podrían involucrarse en la gestión, a través de sugerencias, audiencias, consultas públicas, evaluaciones, etc.

Sin embargo, una de las limitaciones de la participación ciudadana con relación a la Administración Pública es respecto a las cuestiones que tienen que ver con definiciones sustantivas propias de la voluntad política y por ello, involucran la manutención del propio régimen político.

### **3.1.1.-MANIFESTACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Para hacer posible la participación ciudadana, ésta se manifiesta de diversas formas ya sea en grupos de interés, organizaciones sociales, sindicales, cívicas o de cualquier otro tipo en busca de un interés específico.

Podríamos diferenciar las manifestaciones de la participación de dos formas:

Desde un primer punto de vista, podemos hablar de participación política o de participación ciudadana y la diferencia entre ellas es básicamente el espacio en que se realiza y el grado de influencia que alcanza en el ámbito público. De esta forma, podríamos considerar que la participación ciudadana se convierte en participación política cuando las opiniones privadas de los ciudadanos buscan influir en la vida pública de una manera más directa, es decir, cuando se participa en asociaciones políticas o sociales.

Nuria Cunill, distingue dos tipos de participación ciudadana, según desde dónde provenga: *“En el primer caso, se refiere a aquella que está orientada al fortalecimiento de la sociedad civil y en el segundo, como una forma de socialización de la política. La modalidad participativa de la socialización de la política es realizada desde arriba, en*

*tanto la identificada como una forma de fortalecimiento de la sociedad civil proviene desde abajo*<sup>87</sup>

*“La participación ciudadana concebida como una manera de fortalecer a la sociedad civil, se caracteriza por su autonomía con respecto a las diferentes instituciones estatales –partidos políticos, espacios formales de participación tales como la celebración de plebiscitos, referéndum, etc.- autonomía que, sin embargo, puede incidir, trastocar, el marco formal-institucional al ser una lucha por la obtención o conservación de diferentes derechos sociales (bienes o servicios públicos, por ejemplo), amén de mencionar la existencia de movimientos sociales que se erigen a partir de la defensa de valores que trascienden lo estrictamente material. En este tipo de **participación no institucionalizada** yace, de manera implícita, una redefinición de los límites entre lo público y lo privado, donde lo público no es materia exclusiva del Estado, sino que compete de forma sustantiva a la sociedad civil. Finalmente, la participación ciudadana no institucionalizada puede ser identificada como una respuesta a las limitaciones y/o incapacidad de las instancias gubernamentales para solventar el sinnúmero de demandas sociales”*

*“La modalidad **participativa institucionalizada**, en cambio, parte de la necesidad de implementar dispositivos formales que posibiliten recoger y encauzar las diferentes demandas ciudadanas. Como tal, es un mecanismo de rearticulación entre el Estado y la sociedad donde el principio rector yace en que lo “usualmente” atribuido al Estado, esté al acceso de la sociedad civil. De ese modo, el arrebatarse al Estado el monopolio de las tareas decisorias, la transparencia en los actos de gobierno, la rendición de cuentas, la realización de plebiscitos y referéndum, entre otros hechos, forman parte de esta expresión participativa donde la posible incorporación de lo privado en la esfera pública puede representar una oportunidad para contrarrestar el peso de los particularismos (provenientes de los sectores dominantes de la sociedad) presentes en el Estado, desde el ámbito mismo de la*

---

<sup>87</sup> “Es Nuria Cunill quien distingue de esa manera al fenómeno de la participación ciudadana...Otros autores optan por hablar de una participación ciudadana institucionalizada y otra no institucionalizada” Citado en Kuri Pineda Edith Elvira, “Izquierda, Participación Ciudadana y Democracia, el caso del Presupuesto Participativo en Tlalpan, un estudio de Caso,” UNAM, México, 2004, p 15.

*defensa legítima por los intereses y las necesidades de los grupos marginados de la sociedad – también particulares -<sup>88</sup>*

De acuerdo con lo planteado por Cunill, podemos discernir dentro de la **participación ciudadana institucionalizada** la participación social, la comunitaria, la política así como aquellas expresiones emanadas de la sociedad civil. De esta manera tenemos que:

La participación social se refiere a la pertenencia a un grupo, en la que los individuos no se relacionan de modo directo con el Estado, sino de forma intraorganizacional.

La participación comunitaria se distingue por la relación asistencialista que una comunidad guarda con el Estado. Nuria Cunill dice que este tipo de participación, puede mostrar una apariencia democrática donde la comunidad presuntamente es participe de asuntos públicos. Sin embargo, también menciona que a pesar del sesgo vertical de la participación comunitaria, junto con el hecho de que este tipo de participación parte de la necesidad de solventar demandas colectivas más elementales e inmediatas, puede facilitar el surgimiento de prácticas clientelares.

*Experiencias autónomas de la sociedad civil:* son los movimientos sociales que al tener como protagonista a la sociedad civil no están insertos en la categoría analítica de participación ciudadana. Sin embargo, no hay que olvidar que en esta modalidad de participación, el Estado puede ser un interlocutor indirecto en virtud de su incapacidad gestiva.

*Participación Política:* es la que pretende incidir en lo público por medio de los espacios formales de representación como lo son los partidos políticos y /o el parlamento, esta dirigida a influir de manera mas o menos directa y legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas con el propósito de conservar o modificar la estructura del sistema político.

---

<sup>88</sup> Kuri Pineda Edith Elvira, "Izquierda, Participación Ciudadana y Democracia, el caso del Presupuesto Participativo en Tlalpan, un estudio de Caso," UNAM, México, 2004, p 16.

Siguiendo las líneas de Kuri Pineda podemos agregar otro tipo de participación ciudadana que generalmente no se toma en cuenta como tal, me refiero a la *participación tradicional*.

*“...cuenta con una gran importancia al seguir fungiendo como un elemento de legitimación para el régimen político mexicano: la participación tradicional. Esta se distingue por no ser discursiva, por no cuestionar el autoritarismo y la exclusión; la participación tradicional supone la enajenación del individuo, al no reconocer éste su potencialidad como agente en su propio entorno social y político. Los individuos que reproducen este tipo de participación, conciben a la política como algo ajeno a ellos. Sin embargo, participar tradicionalmente, no significa no participar; así, en la esfera electoral, esta modalidad participativa se caracteriza porque el elector decide su voto no por las ideas o proyectos de gobierno, sino por la identificación “irracional” que puede tener con el candidato o con el partido político en cuestión. La participación tradicional, en el caso de México, forma parte de una cultura autoritaria, de un consenso autoritario, donde prácticas corporativas y clientelares han sido una constante.”<sup>89</sup>*

Hablemos ahora de porqué es importante la participación ciudadana para el entorno político, social, cultural y administrativo.

### **3.1.2.-IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El objetivo de alcanzar una democracia más desarrollada implica ir más allá de la construcción de instituciones confiables y representativas, se requiere, además, poner un especial énfasis en las distintas modalidades de participación ciudadana que se presentan en la sociedad, pues la participación ciudadana no es solo un elemento necesario para el desarrollo democrático, sino que constituye una de sus vertientes más importantes.

*“En el contexto internacional como nacional se ha demostrado ampliamente que la participación ciudadana da resultados en la aplicación de políticas públicas.*

---

<sup>89</sup> Kuri Pineda Edith Elvira, Op. Cit. p 20.



*Ejemplos emblemáticos como los presupuestos participativos en Brasil muestran que “la participación comunitaria masiva demostró ser un mecanismo más eficiente de asignación de recursos que los métodos tradicionales”<sup>90</sup>*

En este sentido, hay que tener presente que la participación ciudadana es uno de los mecanismos centrales para el mejoramiento de la Administración Pública, pues elaborar políticas y programas incluyendo en sus fases la participación ciudadana tiene por lo menos tres ventajas comparativas: ayudan a la *equidad*, a la *eficiencia* y a la *sustentabilidad* de las políticas.

Con respecto a la equidad y a la eficiencia, la participación ciudadana da un *plus* en la planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

En la elaboración de los programas, la comunidad es la fuente más precisa de detección y priorización de necesidades relevantes. Es ella la que tiene conocimiento cierto sobre sus déficit y urgencia relativa de éstos. Además de identificar de mejor forma las dificultades y oportunidades.

De igual forma, la comunidad tiene un papel insustituible en el control y monitoreo, evitando la corrupción y obligando a la transparencia permanente. Por último, los jueces más adecuados para la evaluación sobre los efectos de las políticas y programas sociales son los beneficiarios o destinatarios.

Según Vladimiro Sáez<sup>91</sup>, la participación ciudadana tiene cuatro puntos de toque centrales: en su relación con la democracia, con la descentralización, con las políticas sociales y su implementación y en cuarto número, con los temas de modernización de la gestión pública.

En el primer punto, se toma en cuenta que la participación ciudadana pretende apoyar la democratización del Estado y del sistema político a través del restablecimiento del Estado de Derecho y la consolidación de las libertades públicas.

---

<sup>90</sup> Propuestas para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los Recursos Públicos, Coordinación Técnica de Transparencia y Rendición de Cuentas, Convención Nacional Hacendaria, 2004.

<sup>91</sup> Vladimiro Sáez, Gestión Pública y Participación Ciudadana, en Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, FLACSO, A.C., Chile, 1997, p8.

Con relación con los temas de descentralización, la participación ciudadana es considerada como uno de sus elementos en la distribución de funciones anteriormente exclusivas de la Administración Pública, por ello mismo se vienen dando cambios al interior de la administración del Estado como son la descentralización en niveles regionales, estatales y municipales y la regionalización a través de la participación ciudadana.

En cuanto a las políticas sociales y su implementación, la participación ciudadana permite focalizar mejor los recursos que se destinan a la inversión social; asimismo, facilita una mejor cobertura de los beneficios de las políticas sociales y su llegada a las diferentes regiones locales, además de que es un medio para escuchar los problemas, intereses y prioridades de la ciudadanía.

Por último, la participación ciudadana es vista como un elemento de modernización de la gestión pública, pues fortalece la relación de las personas con el Estado, procura una cultura de ciudadanos que hacen valer sus derechos políticos y que exigen a los servidores públicos una gestión no sólo eficaz y eficiente, sino también, transparente.

Otros de los beneficios que proporciona la participación ciudadana<sup>92</sup> son los siguientes:

- En virtud de que los programas de gobierno se dirigen a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, la participación ciudadana aumenta la posibilidad de cumplir este cometido pues permite conocer y resolver los problemas que la ciudadanía considera más serios e importantes.
- La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos desarrolla habilidades en los ciudadanos para la Administración Pública, además de que despliega la capacidad de orientar una participación responsable de la ciudadanía con metas comunes.
- Al gobierno le facilita la ejecución de planes y programas, pues al participar los ciudadanos en ellos comprenden mejor las razones que los justifican. *“Así, la participación es reconocida como un factor técnico en la confección de*

---

<sup>92</sup> Marco Teórico de la participación ciudadana, consolidación de la participación ciudadana en Nicaragua, Red de Desarrollo Sostenible, Nicaragua, <http://www.sdnnic.org.ni/> (Fecha de consulta) 24 de mayo de 2005.

*diagnósticos sobre las necesidades existentes en la comunidad en cuestión, así como en la evaluación de los proyectos implementados. Aunado a esto, la participación ciudadana es concebida como una vía para la desburocratización del aparato administrativo estatal.*<sup>93</sup>

- *“La participación bien conducida es un importante medio para cultivar capital social, es decir “las reglas y relaciones duraderas no oficiales que facilitan una acción coordinada y permiten a los ciudadanos emprender iniciativas en cooperación y beneficio mutuo”. Este es un importante componente de la sostenibilidad, o sea la generación de beneficios duraderos. La sostenibilidad es difícil de medir durante la ejecución dado que se refiere a condiciones futuras, pero se ha logrado establecer que factores como la presencia o carencia de la participación y la consideración de aspectos socioculturales durante la formulación y ejecución de los proyectos, están directamente relacionados con la permanencia de beneficios una vez concluida su ejecución.*<sup>94</sup>
- Al tener la participación ciudadana un valor democrático, ayuda a exigir resultados a los funcionarios públicos, por lo que de igual forma contribuye a la transparencia en la gestión pública con lo que aumentará la confianza de la ciudadanía en el gobierno y ayuda a combatir la corrupción. De igual forma, *“representa un mecanismo de modernización política donde prácticas políticas como el clientelismo, los liderazgos cacicales y el corporativismo pueden ser desterradas*<sup>95</sup>.
- Otro de los aspectos muy importantes es que la participación ciudadana procura un sistema más eficiente de rendición de cuentas y de legitimidad de los actos gubernamentales, al respecto es significativo notar que para el gobierno es necesario contar con un respaldo social, reconociendo y representando la voluntad de los ciudadanos.
- Es además *“un timbre de alarma, una especie de termómetro que posibilita detectar problemas y carencias sociales que puedan desembocar en explosiones*

---

<sup>93</sup> Kuri Pineda Edith Elvira, Op. Cit. p 27.

<sup>94</sup> Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo, [http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc\\_resources/1230.php](http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc_resources/1230.php) (consulta 24 de julio de 2005.)

<sup>95</sup> Kuri Pineda, Op. Cit. p 27.

*sociales. De ese modo, la participación ciudadana es vista como una posibilidad para reducir la probabilidad de un conflicto social al poder identificar a los grupos o a los líderes locales más radicales, sus demandas, estrategias y campos de acción.*<sup>96</sup>

- La apertura de espacios de participación por parte de los gobiernos locales ofrece a los actores sociales una posibilidad de participación que las estructuras tradicionales del Estado más centralizadas política y administrativamente no permitían.
- Finalmente, hace sustentables las políticas puesto que, por medio de la participación, la comunidad puede desarrollar el sentimiento de propiedad del proyecto.

Los beneficios de la participación ciudadana son ya comúnmente aceptados por la comunidad internacional de apoyo al desarrollo. Esta aceptación motiva a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así como a bancos multilaterales tales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Europeo de Desarrollo a incluir la participación de las poblaciones afectadas en las actividades que puedan tener implicaciones para las mismas. Igualmente varios de estos organismos están derivando lecciones importantes y han fortalecido su capacidad para incorporar en sus actividades a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a través de la definición de guías operativas, desarrollo de métodos, la capacitación del personal y la apertura de canales de comunicación permanente y sistemática con las OSC y la ciudadanía<sup>97</sup>.

### **3.1.3.- COSTOS, RIESGOS Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación genera importantes beneficios para muchas actividades, pero no necesariamente para todo tipo de proyectos y no reemplaza la competencia técnica que se requiere a lo largo de su ciclo. Además, por lo general, la participación requiere de

---

<sup>96</sup> *Ibíd*em, p 27.

<sup>97</sup> Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo, [http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc\\_resources/1230.php](http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc_resources/1230.php) (consulta 24 de julio 2005).

más tiempo y aumenta los costos, particularmente en las etapas de identificación y diseño de proyectos. Un alto requerimiento de tiempo y recursos son desincentivos fuertes para la participación, tanto desde el punto de vista de los organismos ejecutores como de los grupos interesados.

Existe adicionalmente el riesgo de que la participación en sí misma eleve las expectativas de las partes involucradas, sin que haya la posibilidad de satisfacerlas. En este sentido, es necesario que se comuniquen y consulten suficientemente los objetivos de la participación y la forma en que se usarán sus resultados. Durante la ejecución, la comunicación entre los responsables por la toma de decisiones y quienes representan a los sectores involucrados deberá ser constante y transparente .

En los procesos participativos, la diversidad de intereses de los involucrados puede contribuir a que en algunos casos, conflictos latentes se vuelvan disputas abiertas. La participación abre espacios para quienes tradicionalmente habían sido excluidos de la toma de decisiones, pero esta apertura de espacios puede alterar las relaciones de poder existentes; si eso sucede, los grupos hasta entonces privilegiados pueden resistirse a ceder terreno. Las poblaciones hasta entonces excluidas pueden asimismo ver una oportunidad de expresar otras demandas reivindicativas que exceden los límites del proyecto. De tal manera, para evitar que los conflictos se agudicen u obstaculicen a la actividad en cuestión, en ocasiones se requerirá establecer mecanismos destinados a resolverlos.

Otro riesgo se deriva de que, como en cualquier grupo humano, al interior de las poblaciones tradicionalmente excluidas se mueven intereses diversos. Cuando no existan mecanismos apropiados de rendición de cuentas entre las bases y sus dirigentes, habrá el riesgo de que las voces que más se escuchen sean las de aquellos grupos cercanos a la dirigencia. De tal forma, será necesario evitar que se perpetúe la exclusión hacia adentro de estos sectores y en ocasiones apoyar el fortalecimiento de

los sistemas de organización, comunicación y rendición de cuentas dentro de algunos grupos involucrados.<sup>98</sup>

### **3.1.4.-IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TRASPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LAS CONTRALORIAS SOCIALES**

En los análisis sobre los mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas se ha detectado la importancia de la participación ciudadana, vinculándola con el control ciudadano. La participación ciudadana tiene al menos dos grandes responsabilidades en lo referente a la rendición de cuentas: Por un lado, se encuentra la participación en la toma de decisiones sobre las acciones que se llevarán a cabo, esto es, participar en el diseño de las políticas y en los diseños organizacionales que remitan un carácter vinculante a estas decisiones y, en segundo término, tenemos el control de que las acciones y el presupuesto contemplado se lleven a cabo en tiempo y forma.

Sin embargo, para que esta relación sea efectiva, se requiere que el Estado garantice:

- El acceso a la información pública
- Los espacios o instituciones de participación ciudadana y
- La legislación que permita la diversidad e innovación.

Así mismo, la creación de un sistema de transparencia y rendición de cuentas necesita, no sólo de la acción del Estado, sino también de la cooperación de la ciudadanía, pues éste no es un acto unilateral de gobierno, sino que constituye una responsabilidad compartida.

La transparencia implica, por un lado, la apertura y divulgación de la información y por otro, el compromiso y la participación de todos los miembros de la sociedad como

---

<sup>98</sup>Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo, (en línea) [http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc\\_resources/1230.php](http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc_resources/1230.php) (Consulta 24 de mayo 2005)

interlocutores que analicen esa información y la utilicen para constatar lo que sucede, exijan la rendición de cuentas y se expresen al respecto.<sup>99</sup>

En este sentido, es importante recalcar, que la transparencia y rendición de cuentas tienen como su principal objetivo, disminuir los actos de corrupción, así como eficientar la acción del gobierno; siendo así, se necesita, como ya se mencionó anteriormente, mecanismos que acerquen a los ciudadanos al propio gobierno y que estos mismos cuenten con información, pues la falta de información ordenada, oportuna, completa y veraz para informar y difundir las funciones y acciones de los servidores públicos, las características y costos de los programas, servicios o acciones, los derechos de los ciudadanos y la forma de hacerlos valer, conlleva a un exceso de discrecionalidad, que deriva en abuso del poder.

La insuficiencia de información y el desconocimiento de sus derechos por parte de los ciudadanos permite que los servidores públicos manipulen los trámites y se propicie un clima de corrupción, por ello, la información es un elemento de poder, para quien la posee y en un derecho legítimo de quien la desconoce.<sup>100</sup>

Uno de los aspectos que más han sobresalido con respecto a la participación ciudadana en la rendición de cuentas, es la formación de contralorías sociales o la formación de comités de vigilancia ciudadanos como forma de contribuir a la rendición de cuentas.

En el logro de estos objetivos, se sientan los esfuerzos que se levantan a cabo para consolidar la Contraloría Social que busca que el ejercicio de la autoridad se dé con auténtico sentido moderno y democrático, motivando a la participación ciudadana a tomar un papel activo en la vigilancia gubernamental. De esta forma, no sólo se fomenta una actitud ciudadana más propositiva, comprometida e interesada en mejorar las acciones del gobierno, sino que se acrecentan las posibilidades de vigilancia y

---

<sup>99</sup> Manual Ciudadano 2003, Sedesol a los ojos de todos, Secretaría de Desarrollo Social, Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción, Transparencia Mexicana, México, 2003. p 16.

<sup>100</sup> *Ibidem.*, p 16.

fiscalización gubernamental ya que el mismo ciudadano y sus organizaciones intervienen directamente en estas funciones, incrementando las acciones de control sin que crezca el aparato burocrático o los gastos por este concepto.<sup>101</sup>

Podríamos definir la Contraloría Social como *“...el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas de manera organizada o independiente en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes”*<sup>102</sup>.

La contraloría social busca que la acción gubernamental se convierta en una acción inmersa en la dinámica de las comunidades y sus Comités, que no imponga el Gobierno, sino que surja como una expresión de la misma del consenso de la base social; que se convierta en una actividad cotidiana. Con ello, la ciudadanía se convierte en el más eficiente auditor de los actos que el Gobierno realiza ya que quien vive los problemas y conoce sus soluciones, es quien, sin duda alguna, está mejor preparado para saber si se está cumpliendo con lo acordado y qué medidas correctivas es necesario aplicar para superar las fallas.

## **MARCO LEGAL DE LA CONTRALORIA SOCIAL**

El marco jurídico de la contraloría social está sustentado en la primacía de los derechos constitucionales a la información, de petición y de participación de diversos sectores de la sociedad en la planeación democrática, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos:

- 6° “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”
- 8° “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición...”

---

<sup>101</sup> Vázquez Nava María Elena, Contraloría Social, corresponsabilidad de pueblo y gobierno, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1991.

<sup>102</sup> *Ibidem*.



- 26° "...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo..."
- Ley General de Desarrollo Social (aprobada el 20-01-2004) Capítulo VIII
- Artículo 6 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (aprobada el 09-02-2004)
- Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales.

La Contraloría Social tiene su origen en el año de 1991, cuando se inicio el programa de Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad, con el fin de que la ciudadanía beneficiaria participara en forma organizada en la vigilancia y control de las obras y acciones realizadas con recursos federales y así contribuir a mejorar las condiciones de vida.

Con la inclusión de la participación social, se inició la tarea conjunta entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ( hoy Secretaría de la Función Pública), con los órganos estatales de control, para capacitar, difundir y atender quejas y denuncias planteadas por la población beneficiaria, a través de la elección democrática en asamblea comunitaria de un Vocal de Control y Vigilancia, que al ser reconocido por su honestidad, interés en la comunidad y responsabilidad, se encomendaran las tareas de promover la participación de la comunidad beneficiaria, la adopción de elementos básicos de control e información a la comunidad por parte de los comités comunitarios, la vigilancia de los recursos y la orientación en la presentación de quejas y denuncias.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción contempla entre sus líneas estratégicas a la **Contraloría Social** como un proyecto cuyo objetivo consiste en lograr, a través de la promoción y concertación de programas de trabajo, que las dependencias y entidades de la Administración Pública de los tres ordenes de gobierno adopten o mejoren su sistema integral de contraloría social a fin de incorporar a la ciudadanía en las acciones de control, vigilancia y evaluación de sus programas, contribuyendo, así, al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública,

además de transparentar la gestión gubernamental, combatir la corrupción y elevar la confianza de la población en los gobierno federal, estatal y municipal.<sup>103</sup>

A nivel federal, los mecanismos de participación con relación a la Ley Federal de Transparencia, son los sistemas de quejas y sugerencias, aunque hay quienes no los consideran verdaderos mecanismos de participación con los que se pueda decidir y controlar y también existen los Consejos Consultivos de los cuales hablaremos más adelante.

### **3.2.-MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL**

La participación ciudadana institucionalizada es aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos y que al mismo tiempo es reconocida como derecho. Como ya hemos mencionado anteriormente, *“la participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía, en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad), la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido a través del sufragio universal y la ciudadanía social que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social y la vivienda que debe garantizar el Estado.”*<sup>104</sup>

*“De esta forma, los ciudadanos participan en diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos y asociaciones políticas vecinales o territoriales. Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva, pues aquí es donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas a bienes y servicios”*<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Propuestas para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos públicos, Comisión Técnica de Transparencia y Rendición de Cuentas, Convención Nacional Hacendaria, Mesa 7, México, 2004.

<sup>104</sup> Zicardi Alicia, Los actores de la participación ciudadana, material de apoyo, lectura N° 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2001 p 1.

<sup>105</sup> *Ibidem.* p 2.

En el Distrito Federal, la participación social ha tenido gran importancia en cuanto a la satisfacción de demandas populares, pues debido a las necesidades de servicios que durante mucho tiempo ha tenido el Distrito Federal, se formaron una gran variedad de asociaciones y agrupaciones que demandaban servicios específicos, como los colonos que pedían la regularización de las tierras, la construcción o mejoramiento de viviendas, etc., entre muchos otros grupos con diferentes demandas. Sin embargo, veamos que tanto ha sido reconocida esta participación y su colaboración con las actividades del gobierno.

De acuerdo con Roberto Mellado<sup>106</sup>, el Distrito Federal ha tenido desventajas con relación a los demás estados de la federación, en principio por ser la sede de los poderes federales.

Hasta 1928, se reconocía el régimen municipal del D.F. y cada municipio estaba a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa. El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente. De igual forma, los magistrados y jueces locales o de primera instancia, eran nombrados por el congreso general y el procurador general también era nombrado y removido por el primer mandatario de la nación.

Como podemos notar, solo la autoridad municipal era electa popularmente y el gobernador era nombrado por el presidente de la República. Este gobernador, concentraba un gran número de facultades que prácticamente quedaba anulado el régimen municipal. *"Correspondía al ámbito de competencia del gobernador del D.F. la seguridad pública, la vigilancia de penitenciarias y cárceles, el cuidado de los servicios hospitalarios, la ejecución de obras públicas, la responsabilidad del censo y las estadísticas, la elaboración del proyecto de presupuesto para la ciudad de México, el mando supremo de la policía, el mando de los municipios respecto de sus catastros y,*

---

<sup>106</sup> Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, Plaza y Valdez, México, junio 2001.

*con la aprobación del presidente de la república, el gobernador expedía todos los reglamentos para los servicios públicos del D.F.”<sup>107</sup>*

El ayuntamiento municipal era la única autoridad local de elección popular que podían elegir los capitalinos, sin embargo, en agosto de 1928 se aprobó una iniciativa de ley enviada por Álvaro Obregón (quien había muerto en julio del mismo año) que eliminó el régimen municipal del Distrito Federal, bajo la justificación de que esta figura no había alcanzado nunca los fines que debía llenar y a los conflictos de carácter político y administrativo que se habían suscitado por la existencia de autoridades cuyas facultades se sobreponían unas a otras.

De esta forma, el 31 de diciembre de 1928 se expide, la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, la cual dispuso que el gobierno capitalino estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio del Departamento del DF, con lo que desaparece el régimen de municipalidades y con ello, el derecho de los capitalinos de elegir a sus autoridades locales; pues el Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), sería nombrado por el Ejecutivo Federal. Al mismo tiempo, se dividió para su gobierno al territorio de la capital, en un departamento central formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y 13 delegaciones como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios.<sup>108</sup>

Para auxiliar al jefe del DDF se crearon el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los Consejos Consultivos Delegacionales. A estos consejos se les estableció como cuerpos representativos de la comunidad, pero que aunque estaban habilitados para opinar, consultar, inspeccionar y denunciar los actos administrativos, en realidad eran unas estructuras verticales, cuyos integrantes estaban supeditados a las decisiones del

---

<sup>107</sup> Mellado Hernández Roberto, Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, Plaza y Valdez, México, junio 2001. p 33.

<sup>108</sup> “Las 13 delegaciones que estableció la Ley Orgánica del D.F. y de los Territorios Federales de 1928 fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacan, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.” Castelazo, J. Citado en Mellado Hernández Roberto, Op Cit, p 39.

jefe del DDF y por ende al Presidente de la República, pues éstos los designaban como miembros de dichos consejos, que además no figuraban como entes decisorios.

Al estar estos consejos integrados por representantes de grupos organizados de manera corporativa y clientelar que como ya mencionamos, eran elegidos por las propias autoridades, se dejaban fuera los verdaderos intereses ciudadanos. Debido a ello, estos comités fracasaron y en 1942 se publicó la Nueva Ley Orgánica del DDF en la cual se eliminó a los Consejos Consultivos Delegacionales y se preservó solo el de la Ciudad de México, el cual paso a ser una instancia de asesoría a la gestión del regente capitalino.

Así permanecieron las cosas hasta 1970, cuando en la Nueva Ley Orgánica del DDF se creó la figura de representación ciudadana llamada junta de vecinos.

Esta figura surgió para impulsar la participación ciudadana a partir de las facultades de información, opinión y propuestas que se le asignaron. Cada junta vecinal se integraba por 20 personas como mínimo, con un presidente, un secretario y vocales, que eran elegidos por los mismos miembros de la junta. Cada una de las delegación contaba con una junta de vecinos, sin embargo, sus miembros también eran designados por las autoridades, por ello no se tradujo en una participación ciudadana diferente, sino más bien sólo se reglamento la participación sometiéndola a la estructura del gobierno, por lo que como nos dice Mellado, *“se estaba institucionalizando una nueva forma de control gubernamental sobre la acción de los ciudadanos”*.<sup>109</sup>

En 1978, se reformó la Ley Orgánica del DDF, constituyéndose así, dos nuevos órganos de representación vecinal: las asociaciones de residentes y los comités de manzana.

Las asociaciones de residentes estaban conformados por los jefes de manzana, de colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales de cada delegación política. Las

---

<sup>109</sup> <sup>109</sup> Mellado Hernández Roberto Op Cit. p 33.

funciones que tenían encomendadas se dirigían a plantear las demandas de cada colonia a los representantes vecinales, así como informar a los colonos sobre las gestiones de sus demandas.

Los comités de manzana se integraban por la votación de los vecinos y tenían como tarea fundamental, recoger las demandas de los habitantes de las manzanas y canalizarlas a las asociaciones de residentes e informar a los vecinos sobre los resultados obtenidos.

En estos órganos de representación vecinal existió un gran abstencionismo, resultado de la poca difusión que se le dió.

Ahora existían cuatro órganos de representación, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, las juntas vecinales, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. *“Todos estos órganos distaban completamente de fomentar la participación ciudadana, desde el simple hecho de ser meros mecanismos de legitimación de las decisiones provenientes de la regencia capitalina en resumidas cuentas, ninguno de éstos órganos de colaboración ciudadana contaron con facultades decisorias ni con la posibilidad de transformar una relación anquilosada, distante y solipsista como la sostenida entre la regencia capitalina y la excluida ciudadanía del D.F.”<sup>110</sup>*

En respuesta a la necesidad de abrir espacios de participación ciudadana reclamados por diferentes actores sociales como grupos de sindicatos o grupos obreros y campesinos, en 1977, se promueve una reforma política encabezada por Jesús Reyes Heróles con la cual se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que no solo repercutió en la aparición de nuevos partidos políticos, sino que también representó para los ciudadanos capitalinos la posibilidad de incorporar, a nivel constitucional, figuras propias de la democracia representativa, como lo son el

---

<sup>110</sup> Kuri Pineda Patricia, Op. Cit, p 36.

referéndum y la iniciativa popular<sup>111</sup>. Sin embargo, la reglamentación de estas figuras nunca se llevo a cabo, por lo que en las reformas constitucionales de 1986 y 1987 se suprimieron del texto constitucional, aunque desde su aparición, estas figuras siempre tuvieron facultades limitadas en todos los ordenamientos legales y los reglamentos concernientes a la hacienda pública y el orden fiscal del D.F, pues se estipulaba que el referéndum solo podía ser iniciado por el jefe del ejecutivo, por mayoría en el congreso o por mayoría en el senado, por lo que su realización esta supeditada a la voluntad de las autoridades.

En cuanto a la iniciativa popular, se le determinó como un derecho de los ciudadanos capitalinos, el presentar proyectos de ley para crear, modificar o derogar leyes o reglamentos, dichas iniciativas debían estar apoyadas por cuando menos cien mil ciudadanos, mismo dato que debía ser verificado por las autoridades locales, lo que obviamente representaba dificultades para llevarse a cabo.

En 1986, tuvo lugar otra reforma política, que según opina Roberto Mellado, fue producto de la movilización de la sociedad civil para ayudar en la tragedia del terremoto de 1985; esta buscaba reconfigurar un régimen rebasado por la sociedad civil.

Con esta reforma política se creo la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) que era un órgano de representación política y no legislativa, se integraba de cuarenta representantes electos por el principio de mayoría y veintiséis por representación proporcional, estos duraban tres años en su encargo y por su naturaleza no se le podía comparar con un congreso local, pues en realidad era *“una especie de órgano mediador entre el congreso y los capitalinos y como tal, una instancia de participación ciudadana. Más allá de sus limitaciones, la ARDF representó una sesgada señal de que otro orden institucional podía ser construido en la capital de la República*

---

<sup>111</sup> Se modifico la base segunda de la fracción VI del Art. 73 constitucional con la finalidad de que los ciudadanos capitalinos pudiesen incidir en las decisiones gubernamentales o bien en los procesos legislativos. Kuri Pineda, Op. Cit. P 37.

*tras sesenta años de que las autoridades electas habían desaparecido del mapa político.*<sup>112</sup>

Dentro de las facultades de la ARDF se encontraba el dictar bandos de policía y buen gobierno, así como en problemas referentes con el presupuesto de egresos. A pesar de que la ARDF solo tenía facultades reglamentarias y que seguía siendo una estructura vertical y antidemocrática, su creación le dio a los partidos de oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral para una instancia de representación política, además de que la reforma política se centró en dos grandes propósitos como lo fueron la restitución de los derechos políticos de los capitalinos y la construcción de instituciones democráticas.

En 1993, un grupo de assembleístas convocaron a la realización de un plebiscito para conocer la opinión de los ciudadanos en cuanto a la posibilidad de que el Distrito Federal se convirtiera en el estado número 32, de que sus representantes fueran elegidos de forma directa por los ciudadanos y acerca de la creación de un cuerpo legislativo local. Aunque con muy poca participación, el plebiscito se llevó a cabo y dio lugar a otra reforma política aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 1993 que entre los puntos aprobados por el PRI, el PAN y el PARM se encontraba que la elección del jefe de gobierno sería a partir de 1997, que surgiría de los assembleístas, que el presidente de la República elegiría a alguno de ellos a partir del partido político que hubiese obtenido la mayoría durante la contienda electoral; que las juntas de vecinos desaparecerían y serían reemplazadas por los consejos ciudadanos Delegacionales, los cuales se elegirían por voto popular; aprobó la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) que tomaría el papel de una constitución local; que la ARDF tendría que aprobar la designación del Jefe de Gobierno; que el presidente de la República sería quien removería o ratificaría al procurador de justicia del D.F. y que el Jefe de Gobierno podría ser destituido por el Senado de la República.

---

<sup>112</sup>Kuri Pineda, Op. Cit. P 38.



Aunque esta reforma fue aprobada, el PRD, el PPS y el PFCRN votaron en contra por considerar que la elección del Jefe de Gobierno del DF sería indirecta y, además, de que dejaba fuera la posibilidad de contar con un congreso propio, soberano y elegido de manera directa, así como la creación del estado 32.

Como ya lo mencionamos, la reforma fue aprobada con los puntos citados y de esta suerte, el Estatuto de Gobierno del DF proveyó la aparición de una nueva figura de participación política, los Consejeros Ciudadanos Delegacionales que serían elegidos de manera directa por los capitalinos y que funcionarían como un medio de comunicación entre autoridades y ciudadanos, con el fin de supervisar, evaluar y consultar los programas implementados por el gobierno del Distrito Federal, de manera que los ciudadanos pudieran influir en la toma de decisiones de las autoridades que tuvieran influencia directa en la comunidad, por ello, cada delegación debía contar con un consejo ciudadano.

El propósito de que estos consejos estuvieran conformados efectivamente por ciudadanos, provocó un gran disgusto en los partidos políticos, quienes deseaban intervenir en éstos órganos básicos de participación, pues consideraban que la ciudadanización de estos órganos violaba el orden constitucional que establecía que los partidos políticos eran los encargados de promover la participación ciudadana. Sin embargo, los consejos ciudadanos, en la realidad tenían un importante grado de intervención de partidos políticos como el PRI, PAN y el PRD cuya presencia fue notoria en grupos como Acción Vecinal del PAN o Momento Democrático del PRD. Por su parte el PRI intervino presentando el mayor número de candidatos.

Luego de algunas diferencias afrontadas por los partidos políticos, se llegó al acuerdo de que el jefe de gobierno sería electo por voto directo. Siendo así, la elección de los consejeros ciudadanos se llevó a cabo en noviembre de 1995, el nivel de participación fue muy bajo, se presume que alrededor del 21.2 % del total del padrón electoral participó y por ello, un año después, desaparecieron los consejeros ciudadanos y la Ley de Participación Ciudadana que los reglamentaba.

Posteriormente, en abril de 1996, se realizó una reforma política más, en ella se sentaron las bases para iniciar el proceso de democratización que aún sigue en marcha.

Esta reforma de 1996 acordó:

1. Que la elección del Jefe de Gobierno sería de forma directa.
2. La ampliación de facultades legislativas y políticas a la ARDF, que a partir de entonces se denominaría Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).
3. Que la ALDF crearía una ley electoral propia y podría ratificar el nombramiento del titular de la Procuraduría del DF y de los vacantes del Tribunal Superior de Justicia que fueran propuestos por el Jefe de Gobierno.
4. Que el gobierno del DF estaría a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial local. Esto significaba que los poderes locales gozarían de autonomía con respecto a los federales, pero también, que no se tenía clara la naturaleza jurídica y política del DF.

*“Un cambio importante para la democratización del Distrito Federal, fue la reforma constitucional de 1996 con la que se amplían facultades y la Asamblea deja de ser de Representantes, para convertirse en Asamblea Legislativa, que en adelante estaría integrada por 66 diputados locales que podrán designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo. Por su parte, los jefes delegacionales serían electos en forma indirecta en 1997 y por vía de voto universal, libre, directo y secreto en el 2000, al igual que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue en 1997; a su vez se dispone constitucionalmente que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”<sup>113</sup>*

Con estas reformas aprobadas, en 1997 se llevo a cabo la elección de Jefe de Gobierno, quedando electo Cuauhtémoc Cárdenas; sin duda, este triunfo significó para el PRD uno de sus momentos más importantes pues paso a ser el partido opositor con mayor fuerza política en México, pues además de ganar la jefatura de gobierno, obtuvo

---

<sup>113</sup> Rosique Cañas José Antonio, Ciudad de México, evolución y perspectiva de la forma de gobierno, Segundo Congreso Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México, México, noviembre 2000.

la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa y también obtuvo importantes logros en el Congreso de la Unión. Se presume que muchas de las causas que propiciaron la victoria de este partido de oposición fueron la coyuntura política que se vivía en el momento y la crisis económica que estaba presente, los altos índices de desempleo, la caída del nivel de la vida de la población, entre otros acontecimientos que provocaron que el voto fuera claro contra las políticas priístas.

Ahora bien, la alternancia en el poder que se había logrado alcanzar en la ciudad de México, no era suficiente para la conquista de la democracia, pues se necesitaba la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno. Para dar respuesta a esta necesidad, el 26 de febrero de 1998, se instaló la Mesa Central de Reforma Política que contó con la participación del gobierno perredista y los partidos políticos.

Como resultado de los acuerdos de esa Mesa Central, la ALDF promulgó la segunda Ley de Participación Ciudadana que sustituyó a la primera y que mostró una nueva figura de representación ciudadana que eliminaría a los consejos ciudadanos: **los comités vecinales**; debía haber uno en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional y tendrían el encargo de ser un medio de enlace entre los habitantes de las colonias y las autoridades locales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas derivadas de las necesidades de servicios públicos de la comunidad.

Estos comités serían electos por el voto directo de los ciudadanos y ser un proceso apartidista. Entre las principales atribuciones de los comités tenemos las siguientes:

- Debían representar los intereses de la comunidad en que fueran electos,
- Conocer las demandas de servicios de la misma comunidad,
- Conocer e informar a la comunidad de las acciones que lleva a cabo el gobierno,
- Dar seguimiento a las propuestas y demandas que realicen los vecinos de su colonia ante la delegación territorial.

- Participar en la elaboración de un diagnóstico de su colonia, para que pueda ser considerado en la realización del presupuesto delegacional.
- Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para los habitantes de su comunidad.
- Promover la organización y la participación ciudadana y
- Conocer y emitir opinión de los programas de trabajos y servicios públicos.<sup>114</sup>

La elección de los comités vecinales tuvo lugar el 4 de julio de 1999, de nuevo con un alto índice de abstencionismo, alrededor del 9.3 % del padrón electoral participó en la elección. *“Para algunos analistas, los citados comités, en sus pocos años de funcionamiento, se han caracterizado por estar atomizados, divididos y por no haber cumplido plenamente su papel como mediadores entre las autoridades Delegacionales y los pobladores.”*<sup>115</sup>

Esta Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal desde su formulación, ha tenido como objetivo el proporcionar los mecanismos institucionales que permitan un vínculo comunicativo entre la Administración Pública del D.F. y los gobernados. El artículo 1° de esta ley dice: *“El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.”*

Se reconoce el derecho de los habitantes a proponer vía la audiencia pública, la realización de actos o adopción de acuerdos a la Asamblea Ciudadana y al comité ciudadano de su unidad territorial, a la Delegación en que residan o a la Jefatura de Gobierno. También el derecho a ser informados respecto a todas las acciones de gobierno local y a formar parte de las contralorías sociales.

En cuanto a los ciudadanos, la ley les reconoce los siguientes derechos:

---

<sup>114</sup> Kuri Patricia, Op. Cit. p 46.

<sup>115</sup> *Ibidem.*, 48.

- I. Participar con voz y voto en la Asamblea Ciudadana.
- II. Integrar los órganos de representación ciudadana: Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano;
- III. Promover la participación ciudadana.
- IV. Aprobar o rechazar mediante el Plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal;
- V. Presentar a la Asamblea Legislativa por Iniciativa Popular, proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma, en los términos de esta Ley;
- VI. Opinar por medio del Referéndum sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa;
- VII. Ser informado de las funciones y acciones de la Administración Pública del Distrito Federal;
- VIII. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;
- IX. Ejercer y hacer uso de los instrumentos, órganos y mecanismos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta Ley;

De esta forma, la ley incorporó los medios para participar a nivel individual o colectivo en la gestión de las políticas del gobierno y reconoce los siguientes instrumentos y órganos de participación ciudadana:

I. **Plebiscito** ; Es el mecanismo por el cual, el Jefe de Gobierno, puede consultar a los ciudadanos la aprobación o rechazo de alguna decisión. Así mismo, el 1% de los integrantes del padrón electoral, le pueden solicitar al jefe de gobierno la realización de un plebiscito. Las acciones que no se pueden someter a plebiscito son las concernientes a las de carácter tributario, fiscal o de egresos del D.F. el régimen interno de la Administración Pública, entre otros.

II. **Referéndum**; éste es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación,

derogación o abrogación de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa. La realización del referéndum depende de que la Asamblea legislativa autorice el someter a referéndum algún cambio en la ley ya sea por iniciativa de los diputados o del 0.5 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. De igual forma, las leyes o reglamentos que se refieran a las materias tributarias, al régimen interior de la Administración Pública, de la Asamblea Legislativa, de su Contaduría Mayor de Hacienda, o de los órganos judiciales, no pueden ser consultadas mediante referéndum.

III. **Iniciativa Popular**; es el mecanismo por medio del cual los ciudadanos, presentan a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos de competencia local. Tampoco pueden ser objeto de iniciativa popular las materias ya mencionadas. Para que una iniciativa popular pueda ser tomada en cuenta por la Asamblea Legislativa se requiere que ésta sea propuesta por un 0.5% del padrón electoral.

IV. **Consulta Ciudadana**; es el instrumento a través del cual el jefe de gobierno, las instancias de la Administración Pública del D.F. y la Asamblea Legislativa, someten a consideración de la ciudadanía, a través de preguntas directas o de foros, cualquier tema que tenga impacto en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el D.F. Esta podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno, La Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales, por sí o por petición de los órganos de representación ciudadana.

V. **Colaboración Ciudadana**; consiste en que los habitantes del D.F. podrán colaborar con las dependencias y delegaciones, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

VI. **Rendición de Cuentas**; es el mecanismo por el cual los habitantes tienen derecho a recibir de sus autoridades locales, informes específicos y generales acerca de la gestión de éstas y con ello evaluar la actuación de los servidores públicos y en caso de

la existencia de irregularidades, hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.

VII. **Difusión Pública;** el gobierno del D.F. tiene la obligación de implementar permanentemente un programa de difusión pública sobre las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión, en lo relativo al D.F. así como los emitidos por la ALDF, o bien en casos de obra pública o prestación de servicios, también lo deben hacer las delegaciones políticas.

VIII. **Red de Contralorías Ciudadanas;** el instrumento de participación de los ciudadanos que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público. A estos ciudadanos se les denomina Contralores Ciudadanos y son acreditados por el Jefe de Gobierno. Su organización se ajusta a los lineamientos establecidos en el Programa de Contraloría Ciudadana de la Contraloría General y sus acciones son coordinadas y supervisadas por ésta. Mas adelante detallaremos las acciones de las contralorías ciudadanas.

IX. **Audiencia Pública;** es el mecanismo por el cual, el jefe de gobierno y los Jefes Delegacionales están obligados a escuchar las demandas ciudadanas en audiencias públicas.

X. **Recorridos del Jefe Delegacional.** Los jefes Delegacionales están obligados a hacer recorridos por su demarcación territorial para verificar de manera personal la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos. Estos recorridos podrán ser solicitados por los comités vecinales, por los diputados de la ALDF, o bien por los representantes de los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios y de bienestar social que se encuentren dentro de la organización.

XI. **Asamblea Ciudadana.-** es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o

comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial.

Las Asambleas Ciudadanas tienen la facultad de decidir el uso de los recursos destinados por el gobierno del D.F. y por la Delegación, de programas que en sus reglas de operación lo permitan, para ello se establecen comités ciudadanos de administración y supervisión.

Los Órganos de Representación Ciudadana que se reconocen en la Ley de Participación Ciudadana son:

I. **Comité Ciudadano**; este órgano se conforma por 9 integrantes honoríficos, que duran en su cargo tres años y que son electos mediante voto universal, entre sus funciones más importantes se encuentra el representar los intereses colectivos de su unidad territorial e instrumentar las decisiones de la asamblea ciudadana y promover la participación ciudadana.

II. **Consejo Ciudadano**.- es la instancia de representación de los comités ciudadanos, que tiene contacto directo a través de sus comisiones con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del gobierno del D.F.

El consejo Ciudadano se integra por un propietario y un suplente electo por los propios comités, así mismo, cuenta con una mesa directiva de hasta 7 integrantes, la cual se encarga de coordinar y convocar a las sesiones de pleno, mismas que deben ser públicas por lo menos cada dos veces al año.

En lo que respecta a nivel federal, los mecanismos institucionales de participación ciudadana los encontramos en:

La Ley de Planeación, en la cual se asigna especial importancia a las instancias de participación ciudadana en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y en



general en todos los procesos de planeación, dando especial énfasis a la participación en las comunidades indígenas.

La Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, vigente desde febrero de 2004 y la cual tiene como propósito fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, dando especial énfasis a reglamentar la relación con las dependencias estatales.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, permite mejorar la participación ciudadana, en el sentido más específico de acceder a la información para el control y para el acceso a la toma de decisiones.

A nivel federal no existe legislación específica sobre mecanismos de participación directa, por lo que no hay mecanismos federales que apoyen el plebiscito, referéndum o revocación del mandato, aunque en México, hay 24 entidades federativas que sí incorporan estos mecanismos en su legislación.

El siguiente cuadro muestra una comparación de México con otros países y sus legislaciones nacionales al respecto.

**Cuadro N° 1.-Mecanismos de Democracia Directa en América Latina-Nivel Nacional-**

<b>País</b>	<b>Iniciativa legislativa popular</b>	<b>Consulta popular (plebiscito, referéndum)</b>	<b>Revocatoria de Mandato</b>
Argentina	Sí, por iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No, en el nivel nacional Sí en el nivel provincial
Bolivia	No	No	No
Brasil	Sí, iniciativa de leyes, No se ha utilizado	Sí, para temas específicos	No
Colombia	Sí	Sí, no se ha utilizado	Sí en el nivel subnacional
Costa Rica	No	No	No
Chile	No	Sí, solo para reforma constitucional cuando hay	No

		desacuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso	
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados, provinciales y gobernadores
El Salvador	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Honduras	No	No	No
México	No	No	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Perú	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí aplicado solo para alcaldes y regidores
República Dominicana	No	No	No
Uruguay	Sí, iniciativa constitucional y legislativa Sí se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos No se ha utilizado

**Fuente:** Zovatto, Daniel, Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado 1978-2001, en: *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002

Sin embargo, a nivel federal existen documentos legales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006. En estos se marcan directrices para reforzar las acciones de colaboración del gobierno federal con los gobiernos locales y diversos sectores de la sociedad civil para lograr mejores resultados en el fomento de la participación ciudadana en política pública y control social, considerado factor decisivo para lograr la transparencia y la eficacia de la función pública, para ello, contempla a la contraloría social y los sistemas de quejas y sugerencias.

Otro tipo de mecanismo lo constituye los **Consejos Consultivos** los cuales son integrados tanto por representantes de las instituciones como de la ciudadanía. Los hay muy variados y tienen una capacidad muy amplia de hacer vinculantes sus decisiones. Como ejemplo de ellos tenemos al Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República, a los Consejos de Cuencas de Aguas de la Comisión Nacional de Agua, La Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

En lo que respecta al nivel estatal, existe un gran avance sobre sistemas de participación ciudadana reflejado en leyes estatales. De las 32 entidades federativas, 24 tienen en su legislación mecanismos de democracia directa.

A continuación se presenta un cuadro resumen sobre los mecanismos de participación directa vigentes en cada una de las entidades federativas, este cuadro ha sido extraído del estudio de Víctor Alarcón Ortiz. Veamos:

**Cuadro N° 2.-Mecanismos de Participación Directa vigentes en las Entidades Federativas**

ENTIDAD	PLEBISCITO	NIVEL LEGISLACIÓN	REFERENDUM	NIVEL LEGISLACION	INICATIVA POPULAR	NIVEL LEGISLACION	REVOCACION MANDATO	NIVEL
Aguascalientes*	Si	Estatal	Si	Estatal	Sí	Estatal	No	Nn
Baja California	Si	Municipal y Estatal	Si	Municipal y Estatal	Si	Municipal Estatal	No	Nn
Baja California Sur	Si	Municipal y Estatal	Si	Municipal y Estatal	Si	Estatal	No	Nn
Campeche								
Coahuila	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	No	Nn
Colima	Si	Municipal Estatal	Si	Estatal	Si	Municipal Estatal	No	Nn
Chiapas*	Si	Estatal	No	No	Si	Nn	No	No
Chihuahua**	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	Si	Estatal	Si	Estatal, Municipal y Legislativo
Distrito Federal	Si	Estatal	Si	Estatal	Si	Estatal	No	Nn
Durango	No							
Edo de México	No	Nn	Si	Estatal	Si*	Estatal	No	Nn
Guanajuato***	Si	Municipal	No	Nn	No	Nn	No	Nn
Guerrero***	No	Nn	Si	Estatal	No	Nn	No	Nn
Hidalgo	No							
Jalisco	Si	Estatal, Municipal y Regional	Si	Estatal	Si	Estatal	No	Nn
Michoacán*	Si	Municipal	Si	Estatal	Si	Estatal	No	Nn

		Estatal						
Morelos	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	No	Nn
Nayarit								
Nuevo León*	No	Nn	No	Nn	Si	Estatal	No	Nn
Oaxaca								
Puebla*	Si	Estatal	Si	Estatal	Si	Estatal	No	Nn
Querétaro*	No	No precisa	Si	No precisa	Si	Nn	No	Nn
Quintana Roo								
San Luis Potosí	Si	Municipal Estatal	Si	Estatal	Si*	Estatal	No	Nn
Sinaloa	No	Nn	No	Nn	Si	No precisa	No	Nn
Sonora								
Tabasco*	Si	Municipal	No	Nn	No	Nn	No	Nn
Tamaulipas	Si	Estatal	Si	Estatal	Si	Estatal	No	Nn
Tlaxcala*	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	Si	Estatal	Si	Municipal
Veracruz	Si	Municipal Estatal	Si	Estatal	Si	Municipal Estatal	No	Nn
Yucatán								
Zacatecas	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	Si	Municipal Estatal	Si*	No precisa

\* Indica que la figura esta consignada en la Constitución local, pero carece de Ley de participación ciudadana o el procedimiento no esta contenido en ella

\*\* El procedimiento de realización está en el Código Electoral

\*\*\*Poseen reglamentos de Participación Ciudadana que sólo tocan materias de organización comunitaria.

Fuente: Alarcón Ortiz Víctor, Leyes de participación ciudadana en México, Un acercamiento comparado, en *Democracia y Formación Ciudadana*, México, IFE, 2002.

*“Como puede verse, la participación ciudadana en la vertiente de Control, expresada en el mandato revocatorio, tiene aún muy poca trascendencia en las legislaciones locales. Tampoco se aprecian estudios que den cuenta del uso de estos mecanismos en la práctica en México, por lo que no podemos saber qué tanto se han utilizado estos mecanismos de democracia directa. Estas leyes además incorporan otro tipo de mecanismos de participación no desarrollados en el presente diagnóstico.”<sup>116</sup>*

En lo que respecta al nivel municipal, encontramos una gran cantidad de experiencias de participación ciudadana, además de que aquí podemos encontrar a las más innovadoras como lo son los síndicos municipales, quienes constituyen una figura legal con funciones de representación ciudadana y legislativas frente al presidente municipal.

En este nivel de gobierno tiene una gran importancia la participación ciudadana en la planeación municipal. En términos temáticos, la participación se ha desarrollado más en áreas específicas como el desarrollo, la construcción de obra, la atención a la mujer y la seguridad ciudadana.

En el primer caso, existen instancias municipales de planeación participativa conocidas como Comités de Desarrollo Municipal (COPLADEM, COPLAMUN). Además se han experimentado otras instancias como los *presupuestos participativos*. De la misma forma, se han aplicado a nivel municipal sistemas dirigidos a la transparencia, control y vigilancia, como es el caso del proyecto *“Municipios Amigos de la Transparencia”* que se trabaja en conjunto con la oficina de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública.

La figura de los consejos consultivos también ha tenido una gran trascendencia a nivel municipal, la integración de éstos y sus funciones son muy variables y están

---

<sup>116</sup> Propuestas para fortalecer la participación ciudadana en la vigilancia y control de los recursos públicos, Comisión Técnica de Transparencia y Rendición de Cuentas, Convención Nacional Hacendaria, Mesa 7, México, 2004, p 20.

dirigidos sobre todo a tratar temas relativos a la problemática de las mujeres, los jóvenes, al combate a la corrupción, etc.

Otra forma muy común de participación ciudadana a nivel municipal es la interacción directa que es exitosa sobre todo por el tamaño y la composición social de los municipios. Entre estos programas destaca el de los “miércoles ciudadanos” que ha sido utilizado en varios municipios como en el de León, Guanajuato.

*“Además de estos sistemas, existen numerosas experiencias exitosas de participación en comunidades indígenas que toman en cuenta las instancias propias y que se agrupan en los denominados usos y costumbres, dándole sustento jurídico a las formas tradicionales de participación y representación.*

*La legislación de entidades como Oaxaca y San Luis Potosí prevén la elección de autoridades internas siguiendo los mecanismos propios de las comunidades indígenas inclusive creando nuevos municipios.”<sup>117</sup>*

En lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana enfocados a la Transparencia y la Rendición de Cuentas tenemos a la Contraloría Social de la cual debemos profundizar un poco.

La Contraloría Social, comprendida como una forma de participación social específica en la que individuos o grupos planean, controlan y vigilan las acciones que ellos mismos o el gobierno realizan para el beneficio de comunidades, ha sido promovida y apoyada, desde 1991 a la fecha, por el gobierno federal a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP, anteriormente SECODAM) en coordinación con los Órganos Estatales de Control (OECs), especialmente en el marco de los programas federales de bienestar a nivel nacional.

Una de las razones por las que el Programa de Contraloría Social ha mantenido su vigencia por una década es el reconocimiento por parte de las autoridades municipales del valor de la participación ciudadana en el control y vigilancia como

---

<sup>117</sup> Ibidem. p 22.

apoyo al cumplimiento de los objetivos de los mismos, en términos de calidad en obras y servicios, prevención de irregularidades y mejora en la comunicación y confianza entre gobierno-ciudadanía.

### **3.3.-EL MARCO DE ACTUACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MEXICO Y LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

En un régimen democrático, el derecho a la información es el conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier ciudadano tener un libre acceso a la información de interés público y que, al mismo tiempo, establece las obligaciones de su uso responsable. El derecho a la información en palabras de Ernesto Villanueva “es producto de la sociedad contemporánea, del ejercicio de la pluralidad y de la práctica de la diversidad y la tolerancia”<sup>118</sup>

El derecho a la información tuvo sus raíces en Suecia, en 1766, donde se reconoció a todos los particulares el derecho a leer los expedientes sin necesidad de acreditar justificación alguna en el expediente que deseaban conocer. Posteriormente este principio ha sido recogido a nivel legal e incluso constitucional en varios países de tradición democrática que han valorado la importancia de exigir que la administración pública funcione de manera transparente.

El derecho a la información se reconoció legalmente por primera vez en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, expedida por la ONU en 1948, “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y

---

<sup>118</sup> Fernández Claudia, El derecho a la información en México, Sala de Prensa, año III, Vol. 2, México, 2002.



recibir información e ideas y el de difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión”.

En México, el derecho a la información, a partir de su incorporación al artículo 6° de la Constitución General de la República, mediante reforma de 1977, ha tenido una evolución considerable, hasta el punto de ser un derecho fundamental con carácter social e individual.

La interpretación jurisprudencial en torno al derecho a la información ha tenido tres etapas. La primera surgió con la tesis 2ª I/92, publicada en la página 44 del tomo X, de agosto de 1992, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta cuyo rubro dice “INFORMACIÓN, DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, en la cual se considero a éste como una garantía social consistente en que el Estado permite que a través de los diversos medios de comunicación se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones, posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la tesis P. LXXXIX/96, cuyo rubro dice “GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN) VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUEN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”, en la que se establece que ese derecho fundamental se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad y exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales. Más adelante, al resolver el precedente que dio lugar a la tesis P.LX/2000, publicada en abril del año 2000, se estableció que el derecho a la información obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso de carácter público y de interés general, por lo que ese derecho fundamental se traduce en una obligación que corre a cargo de

las personas físicas y morales, sean éstas últimas privadas, oficiales o de cualquier otra índole.

### **3.3.1.-LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

Para dar vigencia plena al derecho de acceso a la información, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de 2002.

Esta ley surge como un mecanismo que busca crear condiciones de transparencia en el ejercicio del poder con el fin de implementar una relación de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobernantes. Esta relación sólo puede ser posible cuando los ciudadanos cuentan con información específica para estar en posibilidad de evaluar las acciones gubernamentales, para ello se requiere que exista transparencia en el gobierno y que los ciudadanos tengan garantizado el acceso a las fuentes de información propias de la Administración Pública, es decir, a la información que genera el gobierno.

El proceso por el cual nuestro país ha llegado a institucionalizar la transparencia ha sido lento y gradual. “No es sino hasta el 11 de junio de 2002 cuando se publica la ley que, en el ámbito federal, garantiza el acceso a la información pública gubernamental. Esta ley viene a llenar un profundo vacío legal e institucional ya que transcurrieron más de veinte años entre la reforma constitucional de 1977 (incorporación del derecho a la información) y la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que permite a cualquier persona solicitarle información al Estado.”<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Laborde María Marvan, *Un Nuevo instrumento para ejercer el derecho de acceso a la información*, Serie para leer sobre la transparencia, # 13, Secretaría de la Función Pública, México, 2004.

La formación de la Ley de Transparencia fue producto de una iniciativa de ley del ejecutivo federal que buscaba consolidar la transición política y tenía entre principales objetivos, consolidar el área de transparencia y rendición de cuentas.

La elaboración del proyecto de ley estuvo a cargo de un grupo de trabajo intersecretarial en el que participaron la extinta Secretaría de la Contraloría, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Para su elaboración, la COFEMER realizó varios estudios de legislación comparada que consideraron legislaciones en la materia de países como Estados Unidos, Canadá, España, Inglaterra, Francia e Italia entre otros, de cuyas legislaciones se analizó los criterios de clasificación de la Información, los sujetos legitimados para iniciar los procedimientos de acceso y los plazos de respuesta.<sup>120</sup>

El primer proyecto de ley fue elaborado por este cuerpo técnico que determinó como principales características de dicha ley que ésta fijara el derecho de acceso a los ciudadanos y la obligación del Estado de proporcionar dicha información, ésta ley sería de carácter federal y obligatoria solo para la Administración Pública, es decir, no vinculaba a los poderes legislativo y judicial; incluiría un sistema de protección de datos personales, proponía crear un órgano de control de naturaleza administrativa que daría determinaciones recomendatorias y posteriormente vinculatorias, su aplicación sería de manera gradual para en un principio obligar a dar información básica y, posteriormente, llegar a una mayor apertura y determinaría plazos para este avance gradual; contemplaba la expedición de una ley de archivos para resolver el problema de la irretroactividad de la ley y establecería cierto contacto con el Poder Judicial.

---

<sup>120</sup> López Ayllón Sergio, La creación de la Ley de Acceso a la Información en México, una perspectiva desde el ejecutivo federal, en *Transparentar al Estado, La experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, UNAM, México, 2004.

En julio de 2001, se presentó el primer proyecto de trabajo, mismo que fue expuesto al poder legislativo. De manera paralela, se mostró un proyecto de iniciativa de ley por parte del grupo parlamentario del PRD a la cámara de diputados que pretendía reglamentar el acceso a las fuentes oficiales de información y que otorgaba a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la facultad de garantizar la observancia de esta ley.

De la misma forma, una organización social denominada grupo Oaxaca se había creado en mayo de 2001, su principal objetivo era fungir como interlocutor en materia de acceso a la información, por lo que la presión de este grupo aunado a varias iniciativas que en la materia comenzaban a surgir a nivel local, apoyaron a la creación de esta ley.

Las presiones al respecto condujeron a la creación de una consulta pública para comentar el proyecto de ley, dicha consulta se realizó, por una parte, a los destinatarios de dicha ley y, por otra, a las mismas dependencias de la administración<sup>121</sup>. De dicha consulta se observaron las siguientes decisiones:

Ampliar el ámbito de aplicación de la ley a manera de incluir a los tres poderes federales; establecer un órgano administrativo con mayor independencia que supervisara la aplicación de la Ley, incluir a partidos y asociaciones políticas a través de las auditorías que ordena el IFE, incluir a las personas que reciban recursos públicos; establecimiento de mecanismos que aseguren la calidad de la información proporcionada por las dependencias; reforzar las facultades del Archivo General de la Nación y la inclusión de un capítulo relativo a la protección de datos personales.

---

<sup>121</sup> “La consulta pública tuvo lugar en cuatro foros regionales, (Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México). Así mismo se abrió un foro virtual en Internet en donde se pusieron a disposición pública los documentos que se habían utilizado para preparar el anteproyecto, el propio documento de trabajo y una cantidad importante de información adicional. Finalmente se organizó también un foro de expertos en el Distrito Federal en el que participaron destacados especialistas y líderes de opinión sobre cinco mesas temáticas específicas. En conjunto participaron 204 personas que hicieron cerca de 700 propuestas concretas, todas ellas sistematizadas en una base de datos de acceso público” López Ayllón Sergio, La creación de la Ley de Acceso a la Información en México, una perspectiva desde el ejecutivo federal, en *Transparentar al Estado, La experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, UNAM, México, 2004 p 13.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se procedió a modificar el proyecto para entregar una versión definitiva que fue presentada a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2001. De igual forma, el grupo Oaxaca presentó una propuesta de ley que coincidía en lo fundamental con la propuesta del ejecutivo.

La propuesta del ejecutivo, la del grupo Oaxaca y la presentada por la fracción parlamentaria del PRD, fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y fueron analizadas por representantes del ejecutivo federal y del Grupo Oaxaca. A pesar de que las propuestas coincidían en lo fundamental, existieron puntos de conflicto basados principalmente en el carácter de ley reglamentaria, pues el grupo Oaxaca pedía que se nombrara expresamente como ley reglamentaria del artículo 6° constitucional, situación que luego de su análisis se determinó que no era necesario, pues su contenido ya lo expresaba. Otro de los puntos destacados era el referente a la facultad del Instituto para hacer recomendaciones y lo relativo a la derogación de disposiciones jurídicas que se opusieran al contenido de la Ley.

Superadas las diferencias se elaboró un dictamen y se sometió a votación. El proyecto fue aprobado por unanimidad el 24 de abril de 2002 y en el Senado el 30 de abril de 2002, para ser publicada finalmente el once de junio del mismo año.

### **3.3.2.-EL CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

El contenido de la Ley de Transparencia esta definido por diversos principios generales a través de los cuales podemos explicar su alcance. Según López Ayllón<sup>122</sup>, los principios bajo los cuales se enmarca la ley son:

---

<sup>122</sup> López Ayllón Sergio, Op. Cit. p 26.

La información del Estado es pública y el principio de publicidad de la información deberá prevalecer ante el surgimiento de alguna duda en su aplicación, es por esto que el carácter de información reservada o confidencial debe considerarse como una excepción. Los criterios para la clasificación de la información se encuentran especificados en la misma ley, considerándose información reservada aquella que fundamentada en la ley, comprometa la seguridad nacional, la estabilidad financiera y económica así como la conservación de secretos de industriales y bancarios. Así mismo, la información confidencial es aquella que se integra por datos personales y que requiere del consentimiento de los individuos para su difusión. De cualquier forma, la ley establece el procedimiento para otorgar el carácter de reservada o confidencial a la información que lo requiera.

El ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia concierne a los tres poderes federales, a los organismos descentralizados, a los tribunales administrativos y a todas aquellas entidades de interés público que reciban recursos del presupuesto público.

Debido a su extenso ámbito de aplicación, es una ley que contempla en cada uno de sus apartados los procedimientos específicos procedentes para cada ámbito de gobierno, de esta forma, en sus títulos primero y cuarto especifica las disposiciones aplicables a todos los sujetos obligados, el título segundo se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo y el tercero se refiere al los poderes Legislativo y Judicial, los órganos descentralizados y los tribunales administrativos.

Por otra parte, esta Ley establece obligaciones de transparencia, de forma que todos los órganos del Estado están obligados a publicar de manera permanente a través de internet la información que generan con el fin de que ésta se encuentre al alcance de todos los ciudadanos sin que necesariamente exista una solicitud por algún interesado, de la misma forma, establece la obligación del Poder Judicial de publicar sentencias que hayan causado estado o ejecutoria.

Se establece que el acceso a la información debe ser a las fuentes originales y no a información genérica, así mismo instituye el procedimiento a seguir para obtener la información ya sea ante la entidad propietaria de la información o ante el Instituto en caso de revisión administrativa, pues éste está facultado para desempeñar funciones similares a las de un tribunal administrativo especializado.

En cuanto a las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información, la ley enmarca para el caso del Poder Ejecutivo, la creación de tres instituciones responsables de su administración, que son las Unidades de Enlace, las Comisiones de Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.(IFAI)

Las primeras son oficinas dentro de las mismas unidades administrativas de las dependencias que tienen la encomienda de recabar, difundir y asegurar la actualización de la información que las dependencias deben poner a disposición del público, así como recibir y dar trámite a las solicitudes de los ciudadanos.

Los Comités de Acceso también forman parte de las unidades administrativas de las entidades, estas se conforman por un cuerpo colegiado encargado de negar las solicitudes de acceso a la información, así como de generar los criterios específicos para la clasificación de la información de la dependencia de la que forman parte.

El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), es un órgano especializado con autonomía de gestión, encargado de administrar la aplicación de la ley.

Por último, en cuanto a las sanciones, la ley establece las conductas de los servidores públicos que son acreedoras a responsabilidad cuando no se cumplan los principios de la Ley de Transparencia, siendo estas malas conductas sancionadas de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

En cuanto a los costos, la Ley establece que éstos deben ser absorbidos en su mayoría por el Estado, dejándose la parte de los costos de recuperación de los materiales utilizados a los solicitantes.

Si bien es cierto que la creación de esta ley es un paso importante para acceder a la cultura de la Transparencia y la Rendición de cuentas, también es cierto que constituye el comienzo de un largo camino por recorrer para hacer valer la razón de ser de esta Ley y de las instituciones que ella misma crea con el fin de arribar a una democracia en la que los ciudadanos ejerzan su derecho a la información y obliguen al Estado a que les proporcione ésta. También es necesario comenzar a analizar la aplicabilidad de la ley para limar sus imperfecciones así como para adecuarla a la realidad.

### **3.3.3.-LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

En el ámbito local, se ha creado también una ley de acceso a la información, la cual fue publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003. Dicha ley esta fundamentada bajo los mismos principios que la homóloga de carácter federal, sin embargo, tratemos de explicar sus diferencias.

El ámbito de aplicación de la Ley abarca a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, a los órganos autónomos y a todos los entes públicos del D.F. que tomen parte del presupuesto.

No se especifica su aplicación o cumplimiento en cada uno de los poderes como sucede en el caso de la ley federal, sino que establece que la publicidad de la información es obligación de todos de los órganos de gobierno.

Esta obligación se manifiesta en el artículo 12 de la propia ley que establece que todo ente público del D.F. tiene la obligación de publicar y mantener actualizada a través de internet o de forma impresa, la información que generen los propios entes y que no sea de acceso restringido.



En esta Ley prevalece el principio de publicidad de la información ante cualquier duda en su aplicación. En cuanto a los criterios de clasificación de la información, podemos notar que se denomina información de acceso restringido a aquella que se haya clasificado como reservada y confidencial. La reservada es aquella que según lo marca la ley, comprometa la seguridad nacional o del Distrito Federal, aquella que ponga en riesgo la vida o la seguridad de cualquier persona, las averiguaciones previas en materia judicial así como los procedimientos que no tengan resolución, así mismo, la ley establece que no podrá dársele carácter de reservada a la información proveniente de las investigaciones de violaciones a los derechos fundamentales.

La información confidencial se considera así cuando ésta sea relacionada con negociaciones del gobierno del D.F. o de las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como los productos de investigaciones o actividades relativas a la persecución del delito y actividades de procuración de justicia, la que se obtenga por la comisiones de la Asamblea Legislativa del D.F. cuando se suministre en sus funciones fiscalizadoras.

Dentro de esta misma clasificación se incluye a la que por disposición expresa de una ley se le tenga que dar este carácter; y aquella respectiva a trámites internos de las entidades públicas que no correspondan a programas, acciones, trámites o actividades relacionadas con las finanzas públicas o con los actos de autoridad.

En cuanto al periodo de sigilo de la información reservada o confidencial, se establece que este es de 10 años, (dos menos que en el nivel federal) y en ningún caso podrá superar los veinte años de reserva. Aquí es importante señalar, que la ley federal no establece el periodo máximo, pues dice que el periodo de reserva es de 12 años y que los sujetos obligados pueden solicitar al IFAI, la ampliación del periodo de reserva justificando esta petición, pero no establece expresamente el periodo máximo de reserva.

Al igual que en el ámbito federal, se establece que toda persona tiene derecho a conocer la información que generan los entes públicos y que esta debe ser proporcionada por ellos sin que las personas tengan que justificar su solicitud.

Una vez que el interesado haga su petición, debe entregarla ante la institución que maneje la información solicitada, de no ser así, el encargado de la oficina de acceso a la información debe canalizarlo a la dependencia correspondiente.

En el Distrito Federal, la Institución encargada de garantizar el acceso a la información pública es el Consejo de Información Pública, este órgano goza de autonomía, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria y de operación en materia de transparencia y esta integrado por tres representantes de la sociedad denominados consejeros ciudadanos, tres representantes de cada uno de los órganos Ejecutivo y Judicial, cuatro del Legislativo y uno de cada uno de los órganos autónomos del Distrito Federal.

Por último, debemos mencionar que la Ley de transparencia del D.F. establece la obligación de los entes públicos de crear un archivo que permita la fácil localización y clasificación de la información que generen, reciban o procesen como producto de su trabajo con la finalidad de que esté disponible cuando los ciudadanos lo requieran.

Durante 2005, la ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal, ha sido reformada después de que durante dos años se busco hacerla más funcional.

El nuevo marco legal tiene como objetivo enmendar las carencias y omisiones que tenía la ley originalmente, sobretudo en lo que respecta a reducción de tiempos, en la aplicación de sanciones a funcionarios que nieguen la información, de simplificación administrativa y la nueva conformación del órgano encargado de la vigilancia y aplicación de la ley.

Así mismo, el pleno de la asamblea legislativa aprobó la eliminación del artículo 44 bis de la ley, el cual había sido considerado como inhibitorio del derecho de la

ciudadanía a solicitar información de carácter público. Este artículo que fue aprobado en mayo de 2005, establecía que el uso de la información que otorgara el gobierno era responsabilidad del solicitante y que si éste hacía uso indebido de ella sería sujeto a sanción, posteriormente en julio del mismo año, el gobierno del DF hizo observaciones al artículo y propuso eliminar la leyenda de uso indebido, sin embargo, la comisión de Administración Pública de la Asamblea legislativa consideró que para no crear confusión, era necesario eliminar el concepto.

Estas reformas entrarán en vigor una vez que sean publicadas en la gaceta oficial del Gobierno del Distrito Federal y entonces, se procederá a organizar el proceso para elegir a los cinco comisionados que integraran el nuevo instituto de información pública en el cual ya no tendrá representación el gobierno local.

Cuando quede instalado el nuevo instituto de información se extinguirá el actual Consejo de Información Pública que solo cuenta con 3 consejeros ciudadanos y 15 representantes del gobierno.

### **3.4.-LA GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: EL PAPEL DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El IFAI, es el organismo creado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para garantizar la aplicación de la misma ley y el derecho de acceso a la información pública. Para cumplir este cometido, le dotó de plena Independencia respecto del Ejecutivo y de Autonomía de operación, presupuestaria y de decisión.

La Ley de Transparencia establece en su artículo 33 que el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de

acceso y de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Es decir, se encarga de la aplicación de la ley en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Su naturaleza jurídica obedece a la de un organismo descentralizado regido por la propia ley que lo creó y en forma supletoria, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. *“Tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado, lo cual implica que no está subordinado a ninguna Secretaría de Estado. Tiene autonomía operativa, lo cual le permite decidir libremente sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas, cuenta con autonomía presupuestaria, que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos bajo el control normativo de la administración pública federal y por último tiene autonomía de decisión que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones”.*<sup>123</sup>

Según la misma ley, el IFAI tiene cuatro objetivos principales:

- 1.-Proteger los datos personales que están en posesión de las dependencias y entidades.
- 2.-Vigilar los avances en Transparencia del gobierno federal.
- 3.-Resolver las negativas de acceso a la información, es decir, garantizar el acceso a la información pública.
- 4.-Promover y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Las tres primeras son tareas de carácter regulatorio y la última es una función de carácter promocional. De esta forma, el IFAI funge como árbitro definitivo para la Administración Pública Federal y, al mismo tiempo, es promotor para orientar a dependencias y entidades hacia el acceso a la información y la transparencia.

---

<sup>123</sup> Baltazar Macias Atzimba y Guerrero Amparán Juan Pablo, El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La Construcción Institucional, en *Transparentar al Estado, La experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, UNAM, México, 2004, p 40.

La autonomía operativa con la que cuenta el IFAI supone que éste puede elaborar libremente su reglamento interior y demás reglas de operación, definir su estructura orgánica y designar a sus funcionarios responsables, de tal forma que el presidente del Instituto es elegido por los propios comisionados en un esquema de gobierno colegiado y con una presidencia rotativa con dos años de duración.

Como ya se mencionó anteriormente, este Instituto no está subordinado al Ejecutivo en lo relativo a sus resoluciones, sin embargo, también cumple con el mecanismo de Rendición de Cuentas ante el Congreso de la Unión a través de un informe anual que debe ser de carácter público referente al estado que guarda el acceso a la información. De la misma forma, al operar con recursos públicos está sujeto a fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación y es sujeto de auditoría interna por parte de la Secretaría de la Función Pública en lo referente a tareas administrativas o de gasto, pues en lo relativo a sus resoluciones no es competencia de esta Secretaría.

*“...La autonomía del Instituto se basa en el principio de la autoridad administrativa, a través del cual el IFAI funciona como un tribunal administrativo que no está subordinado a autoridad alguna y que adopta sus decisiones con plena independencia, además de contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones (Art. 34). Esta autonomía se refuerza con dos atribuciones de vital importancia: primero, el Instituto tendrá acceso, en todo momento, a la información reservada o confidencial del ejecutivo federal para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso (artículo 17). Segundo, las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación ” (artículo 59). Lo anterior significa que las dependencias y entidades no podrán recurrir ante el Poder Judicial ante la resolución del IFAI, salvo si hubiera, para el caso de las entidades, daño patrimonial.”<sup>124</sup>*

---

<sup>124</sup> Ibídem, p 47.

Que el IFAI cuente con autonomía es un elemento indispensable para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, así como su protección, pues sus resoluciones requieren equilibrio y objetividad. La autonomía también es importante por que la ley de transparencia le da al instituto un mandato claro de transparencia sobre su interpretación, es decir, el principio de publicidad de la información que debe prevalecer en caso de cualquier duda.

“En términos de la Ley, el IFAI está llamado a ser garante del derecho de acceso a la información gubernamental. Su razón de ser es así contribuir a mejorar la vida democrática, al acercar la información a todas las personas usuarias de este servicio y hacerlas partícipes y corresponsables en el ejercicio de las tareas del gobierno”.<sup>125</sup>

En lo relativo a la autonomía presupuestaria, ésta también constituye un elemento importante para el correcto funcionamiento del Instituto, pues al tener la facultad de elaborar su propio presupuesto le permite elaborar sus prioridades de gasto y aplicarlas en lo que determine es de mayor importancia; es decir, no está limitado ni sujeto a las autorizaciones o recortes presupuestales de la SHCP ya sean de carácter político o macroeconómico, después de haber sido autorizado el presupuesto por la Cámara de Diputados. Sin embargo, como ya se mencionó, está sujeto a fiscalización, lo que significa que tampoco puede ejercer arbitrariamente sus recursos.

A continuación se presenta un cuadro que nos presenta de manera muy clara las principales funciones del IFAI:

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*, p 48.

**CUADRON° 3 PRINCIPALES FUNCIONES DEL IFAI**

<i>Funciones Resolutivas</i>	<i>Funciones reguladoras</i>	<i>Funciones de Supervisión y vigilancia</i>	<i>Funciones de Promoción</i>	<i>Funciones de operación y administración.</i>
<p><i>Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información.</i></p> <p><i>Interpretar la Ley en el sentido de la publicidad de la información</i></p>	<p><i>Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.</i></p> <p><i>Lineamientos y políticas generales</i></p>	<p><i>Vigilar a las dependencias y entidades.</i></p> <p><i>Denunciar ante el órgano de control interno</i></p>	<p><i>Difundir el Derecho de acceso a la información.</i></p> <p><i>Capacitar a servidores públicos</i></p> <p><i>Proporcionar apoyo técnico.</i></p> <p><i>Orientar a los particulares acerca del acceso a la información.</i></p> <p><i>Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia.</i></p>	<p><i>Gestión de recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos, seguridad</i></p> <p><i>Ejecución del control interno.</i></p>

			<p><i>Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados.</i></p> <p><i>Informar al Congreso sobre labores.</i></p> <p><i>Colaboración Internacional.</i></p>	
--	--	--	--	--

**Fuente:** Baltazar Macias Atzimba y Guerrero Amparan Juan Pablo, el Instituto Federal de Acceso a la Información, Pública, la construcción institucional, en cocha Cantú Hugo, (Coord), *Transparentar al Estado, la Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, UNAM, México 2004, P 59.



Ahora bien, debemos decir que la labor central del Instituto consiste en contribuir a la creación de una cultura de la Transparencia y la Rendición de Cuentas, pues más que leyes e instituciones, *“se requiere cambiar normas, procedimientos, sistemas, así como las formas internas de organización, administración y control. Se requiere reenfocar la actuación de cada uno de los servidores públicos; transformar la forma misma en que operan las administraciones públicas en México y revisar cada pieza que articula el aparato gubernamental, tanto federal como estatal y municipal, por último, se requiere fomentar una cultura en la sociedad en la que cada persona este consciente de su capacidad de obtener información pública y tomar decisiones cívicas con base en ella”*<sup>126</sup>.

### **3.4.1.-EI CONSEJO DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DF**

El órgano Equivalente al IFAI en el Distrito Federal es el Consejo de Información Pública del Distrito Federal que se creó de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El Consejo de Información Pública es el encargado de emitir opiniones y recomendaciones relacionadas con la Ley que le dio origen. Está facultado para investigar, conocer y resolver sobre las violaciones a los derechos de acceso a la información, para establecer políticas y lineamientos en materia de acceso a la información, así como para opinar en la catalogación, resguardo y almacenamiento de información.

Al igual que el IFAI, el Consejo de Información Pública es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Las funciones que tiene encomendadas en Consejo son las siguientes:

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p 73.

- Emitir opiniones y recomendaciones sobre temas relacionados con la Ley; que le dio origen.
- Investigar, conocer y resolver sobre violaciones a los derechos que tutela la ley de transparencia.
- Establecer políticas y lineamientos en materia de acceso a la información, así como opinar sobre la catalogación, resguardo y almacenamiento de todo tipo de datos, registros y archivos de los entes públicos.;
- Proponer los medios para la creación de un acervo documental en materia de acceso a la información.;
- Organizar seminarios, cursos, talleres y demás actividades que promuevan el conocimiento de la presente Ley y las prerrogativas de las personas, derivadas del Derecho de Acceso a la Información Pública.;
- Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir el conocimiento de la Ley de Transparencia.
- Emitir su reglamento interno, manuales y demás normas que faciliten su organización y funcionamiento.
- Diseñar y aplicar indicadores para evaluar el desempeño de los Entes Públicos sobre el cumplimiento de esta Ley.
- Establecer los lineamientos generales para la creación y operación de los archivos que contengan información pública de consulta directa.
- Evaluar el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los actos de los Entes Públicos. Emitir y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones públicas a dichos entes cuando violenten los derechos que esta Ley consagra, así como turnar a los órganos de control interno de los entes públicos las denuncias recibidas por incumplimiento a lo dispuesto en la Ley, para el desahogo de los procedimientos correspondientes.
- Solicitar y evaluar informes a los Entes Públicos respecto del Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.
- Recibir para su evaluación los informes anuales de los Entes Públicos respecto del Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL PRESUPUESTO**

Este capítulo tiene como objetivo exponer la importancia del gasto público en la economía de las naciones, la forma en que se formula el presupuesto para financiar el gasto público y los diferentes tipos de presupuesto que existen, además de exponer el ciclo presupuestario en México. Así mismo se habla de la Nueva Estructura Programática y del Sistema de Evaluación del Desempeño como elementos que surgieron para elevar la eficacia y eficiencia del uso del gasto público. La importancia de estos temas en la investigación, radica en que es menester conocer cómo funciona el presupuesto, conocer la factibilidad de la participación ciudadana en la determinación de montos presupuestales para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, así mismo se habla de la necesidad de un ejercicio transparente del presupuesto y de sus beneficios.

#### **4.1.-LA IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO**

La importancia del gasto público radica en que a través de él, se materializan las funciones encomendadas al Estado y con las cuales se justifica su existencia, de tal manera que el gasto debe garantizar la provisión de bienes y servicios que son su responsabilidad. Sin embargo, el gasto no siempre se cubre con los recursos que se recaudan, pues en la mayor parte de los casos, son más las necesidades que los ingresos con que se cuenta para su satisfacción, sin embargo, el gasto público debe proveer los recursos necesarios para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones en materia de la defensa de la soberanía, procuración e impartición de justicia, regulación de la actividad económica y legislación, entre otras.

Así mismo, el gasto público desempeña un papel fundamental para cumplir con los objetivos de crecimiento, empleo y bienestar social. Para ello, la política de gasto

se orienta a impulsar la inversión pública y las actividades productivas; así como hacia aspectos básicos del desarrollo social tales como la educación, la salud y el combate a la pobreza extrema. Sin embargo, el nivel del gasto debe ser adecuado a la disponibilidad de recursos y a las metas fiscales establecidas.

De esta forma, podemos decir que el gasto público es el gasto realizado por el gobierno ya sea nacional o local. José Ayala Espino<sup>127</sup> nos dice que el gasto público consiste en:

- El gasto hecho por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios;
- Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda y otros pagos de transferencia;
- Los gastos de capital realizados por las empresas públicas.

Existen diversos tipos de gasto público de acuerdo con los propósitos que persiga el gobierno, de esta forma, podemos entender que el gasto público es un instrumento importante de la política económica. Los gobiernos de los países lo utilizan como un medio de compensación de desigualdades, un impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estado.

Por su parte, Jorge Chávez Presa<sup>128</sup>, nos dice que los mercados florecen sólo cuando el gobierno genera las condiciones apropiadas para ello, de esta suerte, se sabe que el mercado conduce a la asignación más eficiente de los recursos, siempre y cuando existan condiciones de competencia; sabemos que el mercado favorece la generación y distribución de la riqueza, pero que al mismo tiempo, ese

---

<sup>127</sup> Ayala Espino José, Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Ed. Diana, México, 2000, p 70.

<sup>128</sup> Chávez Presa Jorge, Para recobrar la confianza en el gobierno, FCE, México, 2000, 336 p.

reparto de los beneficios acaba siendo desigual, por lo que el gobierno tiene que intervenir a través del manejo del gasto público. *“Sin embargo, el uso de los recursos públicos puede resultar contraproducente si la manera de financiar el presupuesto no es adecuada ya sea porque la estructura impositiva desaliente las actividades productivas o porque se incurra en déficit, que no se podrá cubrir después sin afectar áreas prioritarias.”*<sup>129</sup>

El objetivo de alcanzar un crecimiento económico vigoroso está basado en la necesidad de generar los empleos que demanda la sociedad que cada vez son más<sup>130</sup>, de tal manera que para impulsar el desarrollo económico, debe contarse también con instituciones legítimas, fuertes y eficientes para garantizar un entorno que estimule el desarrollo de mercados competitivos, mismos que son la base del crecimiento económico.

*“En México, la contribución directa del sector público al crecimiento económico proviene, primero, de asegurar la salvaguarda de los derechos de propiedad y de la aplicación eficaz del sistema legal y normativo y de las actividades que se derivan de él, posteriormente del gasto que se destina a proyectos de infraestructura básica y del que se destina a inversión en educación, salud, nutrición y seguridad social. Un marco institucional confiable es determinante para que los agentes puedan programar y emprender actividades económicas, favoreciendo el uso eficiente de los recursos de una sociedad. Cuando se invierte en infraestructura se atraen inversiones productivas que incrementan la productividad del país a facilitar la corriente de bienes y servicios entre regiones y al exterior, facilitando el desarrollo de actividades económicas “.*<sup>131</sup>

Sin embargo, también debemos tomar en cuenta que un gasto público excesivo lleva a fuertes crisis económicas y a un fuerte déficit público. Por lo que es necesario contar con una fuerte disciplina fiscal donde el gasto no exceda el nivel

---

<sup>129</sup> *Ibíd.*, p 76.

<sup>130</sup> “Actualmente la población económicamente activa crece a una tasa anual cercana a 3 %. Esto significa que cada año poco más de un millón de personas buscan empleo por primera vez.”. Chávez Presa Jorge, Op. cit, p 77.

<sup>131</sup> Chávez Presa, Jorge, Op. Cit. p 77.

de ingresos, así como financiar el gasto con fuentes estables y permanentes como pueden ser los ingresos tributarios. *“la restricción del gasto es vital para disminuir el déficit, debido a que la capacidad de recaudación es limitada y difícilmente puede modificarse en el corto plazo. Por eso el gasto público se ha convertido en una de las variables económicas de mayor flexibilidad y efectividad para equilibrar las finanzas del sector público federal en casos de urgencia económica, como se demostró durante la crisis de 1994.”*<sup>132</sup>

Así como un gasto público excesivo perjudica la economía nacional, *“...un gasto público pequeño se traduce en una restricción a la asignación del gasto, por que este no puede aumentar en el corto plazo debido a la rigidez de la capacidad de recaudación del gobierno federal. La restricción demanda emprender una reforma que, a diferencia de las anteriores, se concentre en el nivel macroeconómico, esto es, reglas transparentes y eficientes que mejoren la asignación y la productividad de las erogaciones para lograr más resultados con una cantidad limitada de recursos.”*<sup>133</sup>

Ahora bien, debemos conocer el tipo y la naturaleza de las principales fuentes de recursos del sector público federal y hacia dónde se destinan.

Las principales fuentes de recursos financieros del sector público federal son las siguientes <sup>134</sup>:

- **Ingresos presupuestarios**, que son conformados por los ingresos del gobierno federal y por los ingresos de las entidades paraestatales,
- **endeudamiento neto**,
- **diferimiento de pagos**,
- **emisión de dinero**

---

<sup>132</sup> *Ibidem.*, p 80.

<sup>133</sup> *Ibidem.*, p 84.

<sup>134</sup> *Ibidem.*, p 83.

El principal aporte de los recursos financieros lo hace el gobierno federal, cuyos ingresos provienen de los ingresos tributarios y de los no tributarios. Los primeros agrupan todos los **impuestos** entre los cuales destacan el ISR, el IVA, el impuesto a los activos y los IEPS, son los que tienen mayor estabilidad y permanencia.

Otra figura de los ingresos tributarios la constituyen las **aportaciones de seguridad social** que son las contribuciones establecidas en la ley que fija el poder público de forma unilateral, con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas y morales que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el propio Estado.

Estas contribuciones tienen la peculiaridad de que son recaudados y administrados por los organismos encargados de prestar dichos servicios, es decir, son organismos fiscales autónomos ya que tienen la facultad de administrar la contribución respectiva, por lo tanto no ingresan a la federación.

Las **contribuciones de mejoras**, son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales que se beneficien directamente por obras públicas, estas contribuciones están basadas en el principio del beneficio y consisten en recuperar para el sector público los beneficios diferenciales que se derivan de la construcción de obras. La característica distintiva de esta contribución es que es el pago que realiza la población beneficiada por una obra o servicio cuyo importe debe destinarse a sufragar los gastos de esa actividad, tales como el financiamiento para la construcción, ampliación, acondicionamiento o mantenimiento de carreteras, caminos, puentes, mercados, hospitales, unidades deportivas, vías públicas y su equipamiento respectivo, introducción de agua potable y alcantarillado a los poblados.

En el nivel federal, actualmente solo existe una contribución de mejoras por concepto de obras públicas de infraestructura hidráulica.

Por su parte, los ingresos no tributarios están compuestos por los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Los Derechos están considerados como la segunda fuente de importancia de recursos para el Estado y son las contraprestaciones que se deben pagar al Estado ya sea por la prestación de servicios o por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

El principal componente de los ingresos no tributarios son los derechos por hidrocarburos, que también pueden denominarse como “renta petrolera”<sup>135</sup>. Esta se refiere a los ingresos provenientes del usufructo de los hidrocarburos que PEMEX extrae del subsuelo mexicano.

Los Productos son los ingresos que obtiene el Estado por la prestación de servicios a particulares catalogados como bienes de derecho privado, es decir, que no son de utilidad pública y que pueden generar modalidades como el arrendamiento, comodato, compraventa, etc.

Finalmente, los aprovechamientos son los ingresos en los que quedan comprendidos todos aquellos conceptos que se rigen por normas de derecho público pero que no se pueden catalogar dentro de las otras figuras.

Las contribuciones mencionadas son las que financian la mayor parte del gasto público y se consideran las variables más efectivas que puede utilizar el gobierno federal para aumentar la recaudación, excepto la renta petrolera que está determinada por factores exógenos.

Otras fuentes de ingresos del sector público federal son el endeudamiento neto y el diferimiento de pagos. Se entiende por endeudamiento neto la diferencia que resulta de la contratación de la deuda, suscrita para cubrir el déficit del sector

---

<sup>135</sup> Se denomina “renta petrolera” al monto total de derechos por hidrocarburos que paga PEMEX al gobierno federal por explotar los hidrocarburos del subsuelo, propiedad de la nación.



público federal, menos las amortizaciones. El diferimiento de pagos incluye los adeudos que, sobre todo por razones de trámite, no logran liquidarse en un ejercicio fiscal, por lo que su pago se difiere al siguiente año.

#### 4.1.1.-COMPOSICIÓN Y DESTINO DEL GASTO PÚBLICO EN MEXICO

Dentro de las clasificaciones del gasto público, el Gasto Neto Total es el agregado más amplio que se maneja y comprende el total de las erogaciones del sector público. Este se divide en dos grandes agregados dependiendo de la naturaleza presupuestal de las erogaciones: **gasto programable y gasto no programable**<sup>136</sup>.

El **gasto no programable** esta compuesto por los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas) y por le costo financiero de la deuda.

El **Gasto Programable** comprende los recursos que se destinan a cumplir y a atender las funciones y responsabilidades gubernamentales, lo cual se refleja en la producción de bienes y la prestación de servicios. En México, la mayor parte de este gasto, (alrededor del 43% ) se destina a la operación de los organismos y empresas (PEMEX, CFE, LyFC, IMSS, e ISSSTE principalmente), el 15% aproximadamente es ejercido directamente por el Gobierno Federal y adicionalmente, alrededor del 20% se destina para provisiones y aportaciones para estados y municipios. Así, se denomina **gasto directo**, aquel que ejercen las dependencias del Ejecutivo Federal y que comprende a su vez, tanto gasto corriente como gasto de inversión. Los **subsidios y transferencias** son recursos que en forma complementaria al gasto directo se otorgan, a través de las dependencias federales para el desarrollo de actividades de las empresas paraestatales, de los organismos públicos descentralizados, así como de los

---

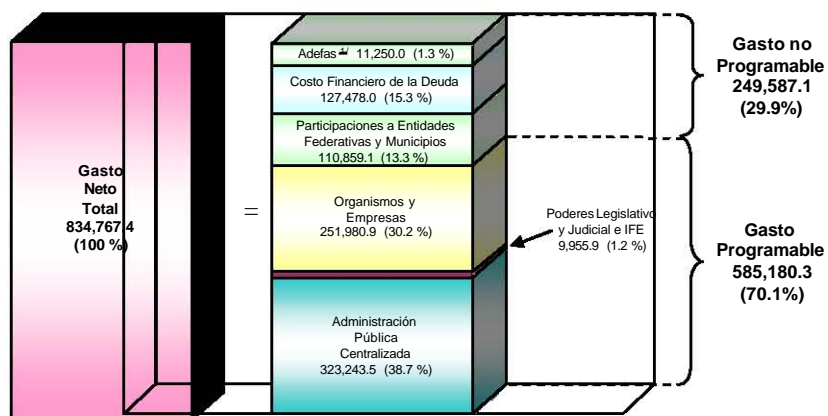
<sup>136</sup> Algunos aspectos del Gasto Público en México, SHCP, Subsecretaría de Egresos, Octubre 1998.

sectores privado y social. Del total de este agregado, el 50 % lo absorbe el sector energético, (PEMEX, CFE y L y FC) y el 43 % se orienta hacia la atención y cuidado de la salud y la seguridad social (IMSS e ISSSTE). El siguiente cuadro nos ilustra mejor para entender la composición del gasto.

**Cuadro N° 4**

**Gasto Neto Total**

- Dentro de las clasificaciones del gasto público el Gasto Neto Total es el agregado más amplio que se maneja; comprende la totalidad de las erogaciones del Sector Público Federal; el mismo, a su vez, puede separarse en dos grandes agregados dependiendo de la naturaleza presupuestal de las erogaciones: gasto programable y gasto no programable.



<sup>1/</sup> Adefas de ejercicios fiscales anteriores.

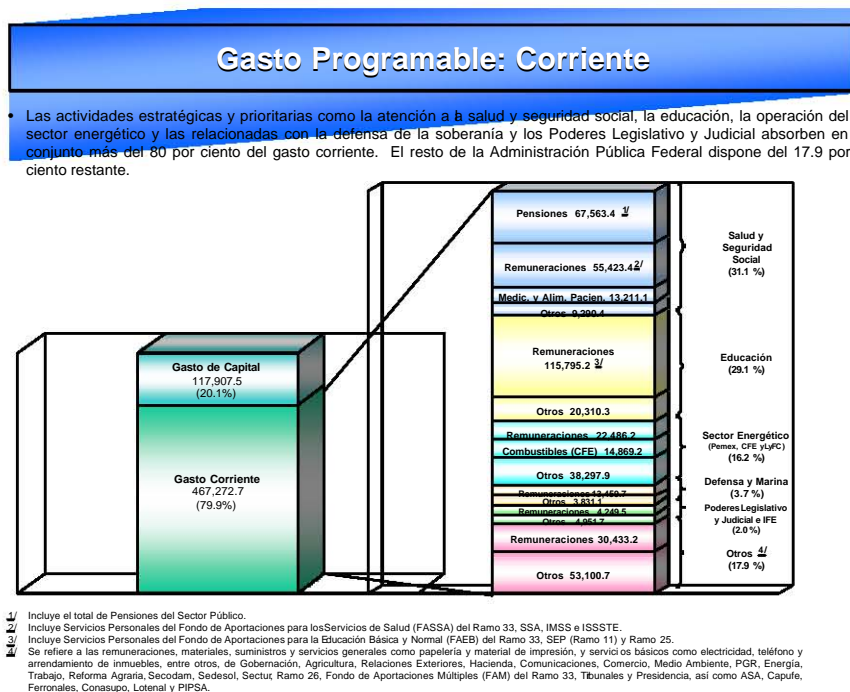
Fuente. "Algunos Aspectos del Gasto Público en México", Subsecretaría de Egresos, octubre de 1998, basado en el presupuesto federal autorizado para el ejercicio fiscal de 1998

El gasto público se encuentra determinado, en gran medida, por compromisos jurídicos de diversos tipos, lo que representa un grave problema para el sector federal, pues algunos compromisos jurídicos señalan expresamente el nivel de recursos a erogar, otros determinan obligaciones del Gobierno Federal para su atención sin establecer montos específicos. Asimismo, existen erogaciones que se tienen claramente establecidas como prioridades, como es el caso de los

programas de combate a la Pobreza extrema, esto reduce el margen de maniobra en la asignación de los recursos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación se especifica la aplicación que se da al gasto público, de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003, del gasto total del gobierno federal, el 68.32 % se destinó a gasto programable, de este, el 84.23 % se destina a financiar erogaciones corrientes y 18.71 % a gasto de capital. Los dos principales insumos que se adquieren como gasto corriente son el pago de las remuneraciones y el pago de las pensiones a los trabajadores. Del 80% del gasto corriente, 41.4% y 11.6% son respectivamente, para sufragar tales gastos. En suma, la mayor parte del gasto corriente y en consecuencia, del gasto público se destina al pago de los sueldos, salarios y prestaciones de los servidores públicos, como lo podemos observar en el siguiente cuadro, que aunque está basado en un presupuesto anterior(1998), estima los porcentajes más o menos usuales de la composición del gasto público en México:

**Cuadro N° 5**



Fuente. "Algunos Aspectos del Gasto Público en México", Subsecretaría de Egresos, octubre de 1998, basado en el presupuesto federal autorizado para el ejercicio fiscal de 1998

## **GASTO EN DESARROLLO SOCIAL** <sup>137</sup>

El gasto social es la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población y se refiere específicamente a gastos en educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes y otros análogos.

*“Si bien, al gasto corriente se destina la mayor parte del gasto programable, el gasto corriente es en gran porcentaje gasto en desarrollo social: las funciones de salud y educación son las que absorben la mayor parte de las erogaciones corrientes. Por ejemplo, 64.3 % del gasto corriente se dirige sobretodo al pago de las remuneraciones de maestros y médicos, al pago de pensiones, a la compra de medicamentos y a la impresión de libros de texto gratuitos. La segunda prioridad del gasto corriente es el gasto en energía. A esta se destina 16.2 % del gasto corriente. Por tanto, el gasto en desarrollo social y en energía absorbe 80.5 % del gasto corriente.”*<sup>138</sup>

El gasto Programable de capital se encamina en su mayor parte hacia actividades estratégicas para el desarrollo nacional como la construcción de carreteras y la producción de energéticos (45.9 %) y para mejorar las condiciones de bienestar de la población, por lo que se invierte en escuelas, universidades, hospitales y clínicas de salud y obras de agua, principalmente.

La importancia del gasto en desarrollo social consiste en que “...es el principal medio para lograr la equidad ya que se orienta a impulsar el potencial humano y a garantizar la igualdad de oportunidades. Es también el principal medio redistributivo del ingreso por que los estratos sociales más bajos son los principales beneficiarios. Por ello, es que este gasto es la mayor preocupación de los gobiernos, por que cada peso que se destina al desarrollo social incrementa las habilidades personales de los habitantes. El desarrollo social es el principal

---

<sup>137</sup> El interés que presentamos en el gasto social es por que es este tipo de gasto el que es susceptible de someterse a la opinión de los ciudadanos, situación que explicaremos más adelante.

<sup>138</sup> Algunos aspectos del gasto público en México, SHCP, 1998. citado en Chávez Presa, Op. Cit. p 88.

destino del gasto federal: 57.9% del gasto programable es para educación, salud, desarrollo regional y urbano, seguridad social y abasto y asistencia social.”<sup>139</sup>

### Cuadro N° 6

#### GASTO PROGRAMABLE EN DESARROLLO SOCIAL, 2003-2004

(Millones de pesos)

Concepto	Meta	Enero-junio		
	2004	2003	2004 p/	Variación % real 1/
TOTAL 2/	712 902.5	302 806.8	365 866.6	15.8
Salud	175 196.9	62 014.2	67 956.8	5.1
Educación	283 015.1	127 436.9	164 066.6	23.4
Seguridad social	155 376.3	67 253.0	82 037.0	17.0
Urbanización, vivienda y desarrollo regional	73 689.7	38 293.1	42 884.0	7.4
Agua potable y alcantarillado	4 741.2	1 029.1	1 768.7	64.8
Asistencia Social	20 883.4	6 780.5	7 153.5	1.2
Gasto per cápita (pesos)	6 767.0	2 905.6	3 472.9	14.6
Porcentaje respecto al PIB	10.1	4.5	5.2	

1/ Las cifras se deflactaron con base en el índice de precios al consumidor promedio de los primeros seis meses de cada año.

2/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total, debido al redondeo de cifras.

p/ Cifra preliminares.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México 2004.

Del total, el 44.8 por ciento se destinó a la atención de las necesidades de la población en materia educativa; 22.4 por ciento se concentró en actividades relacionadas con la seguridad social; 18.6 por ciento se asignó a los servicios de salud; y el 14.2 por ciento restante se utilizó para apoyar las áreas de

<sup>139</sup> Chávez Presa, Op. Cit. p 90.

urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado y asistencia social.<sup>140</sup>

Este gasto representó el 64.5 por ciento del total del gasto programable del sector público presupuestario durante el periodo enero a junio de 2004, mientras que en 2003 esta proporción fue de 59.4 por ciento.

El sector público tiene un grave problema en el financiamiento del gasto en desarrollo social por que los ingresos tributarios son insuficientes. El monto de gasto que se ejerce anualmente es muy pequeño con relación al tamaño de la economía y con las necesidades sociales. Otro gran problema, es que la mayor parte de las erogaciones ya están predeterminadas por compromisos jurídicos y obligaciones contractuales y por prioridades establecidas de antemano. De igual forma, existen importantes rezagos sociales que demandan recursos que el sector público no tiene, los más importantes son la educación, la salud, la seguridad social, agua potable y alcantarillado, la reducción de la pobreza extrema, el saneamiento financiero y más recientemente, la seguridad pública.

*“Para atender las necesidades de la población, dada la actual estructura fiscal, se demandan recursos adicionales provenientes de los impuestos, por lo que será necesario elevar la recaudación. Otra opción es aumentar la productividad de las erogaciones porque continuar reduciendo el gasto puede afectar la operación del gobierno debido al escaso margen de maniobra en el presupuesto y a lo pequeño que es el gasto público en relación con el tamaño de la economía. Por tanto, una estrategia que combine ambas opciones es lo mas indicado”.*<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Ibídem.

<sup>141</sup> Chávez Presa, Op. Cit, p 90.

## **4.2.-FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO: EL PRESUPUESTO**

Al hablar de la importancia del gasto público tenemos que hablar también del presupuesto público como instrumento del que el gobierno se sirve para lograr los fines que tiene encomendados el Estado. Es la vía por la cual materializa el bienestar. *“Constituye el mas importante acto de la vida gubernamental por su carácter de programa de acción y de plan previsor”<sup>142</sup> ...*

### **4.2.1.-CONCEPTO DEL PRESUPUESTO:**

Existen varias definiciones acerca del presupuesto que varían con respecto al ángulo desde el que se mire. Para nuestro interés, podemos decir que el presupuesto es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración, también constituye un importante elemento de política económica y de administración ya que es el más significativo medio para la planificación económica y social, constituye el mecanismo mas eficaz para asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional.

El presupuesto se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. En el ingreso se contempla la recaudación de distintos tipos de impuestos, tasas, operaciones y deuda, mientras que los gastos se subdividen en gasto programable y gasto no programable, cuya composición ya hemos visto en el capítulo anterior.

El presupuesto es entonces, un documento jurídico, financiero y de política económica y social que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el gobierno para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y servicios, así como de fomento a la actividad económica.

<sup>142</sup> Faya Viesca Jacinto, Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, México, 2000. p. 206.

El presupuesto, responde a ciertos principios generales:

**El equilibrio presupuestario.-** este principio sostiene que el presupuesto debe ser razonable, lo que consiste en un nivel de presupuesto compatible con la estabilidad macroeconómica, es decir, está en equilibrio cuando los ingresos corrientes son iguales al gasto corriente.

*“La concepción moderna de este concepto es la de presupuesto sustentable, que consiste en un nivel de presupuesto compatible con la estabilidad macroeconómica. Es decir, el presupuesto del gobierno central está en equilibrio cuando los ingresos corrientes son iguales al gasto corriente”<sup>143</sup>*

**Programación.-** Este principio sostiene que el presupuesto debe tener el contenido y la forma de la programación, es decir, su aplicación implica que se debe efectuar una adecuada selección de objetivos y metas, así como los recursos financieros, materiales y humanos que se requieren para la realización de las acciones así como la definición de responsables de su correcta ejecución.

**Integración.-** Se sustenta en la concepción de que el presupuesto no solo es la expresión financiera del plan de gobierno, sino que debe constituir un proceso vivo y permanente en el que se expliciten todos los elementos de la programación para evitar la duplicación de funciones.

**Universalidad.-** Se fundamenta en la necesidad de que todo aquello que constituya materia de presupuesto debe ser incorporado a él.

**Exclusividad.-** Este complementa el postulado de la universalidad exigiendo que no se incluyan en el presupuesto aspectos que no corresponden a esta materia.

---

<sup>143</sup> Ayala Espino José, Op.Cit., p 126.



**Unidad del presupuesto.-** Consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento de carácter único, evitando que haya varios presupuestos y la existencia de fondos especiales que signifiquen diluir el control contable y complicar la administración presupuestal. Este principio permite apreciar si el presupuesto está equilibrado, dificulta la realización de maniobras, así como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales.

**Especificidad.-** Significa que en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que les originan y en el caso de los egresos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

**El principio de anualidad.-** Se funda en la necesidad de adoptar un periodo presupuestario que no sea tan amplio que imposibilite la previsión con grado de minuciosidad, ni tan breve que impida la realización de las tareas correspondientes.

**Flexibilidad.-** Se ampara el criterio en que el presupuesto debe atender al cumplimiento de aspectos extraordinarios o coyunturales que pudieran presentarse a corto plazo y que impidan alcanzar los objetivos y metas del mediano y largo plazos, considerando siempre las orientaciones y metas del plan de acción.

**Continuidad.-** Postula que las etapas de cada ejercicio deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas para ejercicios futuros.

**Publicidad.-** Sostiene que el presupuesto para su vigencia debe ser publicado obligatoriamente y se le debe dar la mayor difusión posible.

#### 4.2.2.-CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Las clasificaciones presupuestarias son, en esencia, las distintas formas de presentar los ingresos y gastos con el fin de obtener información específicas que permita comprender lo que el gobierno hace, para qué lo realiza y cómo lo ejecuta; representan un medio de ordenamiento de las operaciones que realiza el gobierno, dan forma y estructura a los datos presupuestarios, hacen posible el análisis fiscal, la programación pública y la administración fiscal, permiten racionalizar el proceso presupuestal y propician que el presupuesto sea una eficaz herramienta de información y política fiscal.

Las clasificaciones se dan con base a un triple criterio: orgánico o administrativo, económico y funcional.

**Criterio orgánico:** clasifica los gastos públicos de acuerdo con la unidad u organismo administrativo que realiza el gasto corriente, esta clasificación depende de la organización vigente en cada país.

**Criterio de la clasificación económica:** se realiza desde un doble punto de vista a) gastos corrientes o de inversión y b) desembolsos unilaterales, transferencias, es decir, en las que el estado no exige nada a cambio y/o bilaterales que tiene como contraprestación un determinado bien o servicio. Esta doble clasificación económica permite diferenciar cuatro grandes grupos de gastos públicos:

1. - *Gastos públicos reales (bilaterales) de consumo.*- se refieren a la compra de bienes y servicios proporcionados por otros agentes económicos. Comprende los créditos destinados a adquirir los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la administración y para la adecuada provisión y distribución de los servicios públicos, distinguiéndose a través de las divisiones en artículos y conceptos, las distintas clases de bienes y servicios a adquirir.

2. *-Gastos públicos corrientes de transferencia.-* los que se llevan a cabo entre las mismas instancias o dependencias del sector y para cubrir compromisos tales como: intereses de la deuda pública, gastos de transferencia, como pensiones a la vejez, transferencias de recursos a otros sectores para financiar gastos corrientes, etc.

3. *-Gastos públicos reales (bilaterales) de inversión.-*son aquellos gastos que el sector público realiza para cubrir algunos tipos de inversión que corresponden a actividades de carácter social y/o comunitario, o bien para el fomento de la actividad privada; se realiza en rubros relativos a las comunicaciones y transportes, energía, irrigación, agricultura, industria, etc.; algunos autores los califican como gastos reales en la medida en que comprenden los egresos cuya contrapartida es la redistribución a factores destinados a la producción pública.

4. *-Gastos públicos de transferencia de capital.-* Engloban los créditos para financiar operaciones de capital, es decir, productivos, sin contrapartida directa por parte de algunos receptores ya sean individuos o haciendas locales, ayudas indirectas o préstamos y adelantos a otras entidades gubernamentales. También incluyen aportaciones a instituciones de seguridad social y ayudas a otros niveles de gobierno, así como anticipos, préstamos y devoluciones, las compras de muebles e inmuebles, aceptadas como pagos financieros pero que no constituyen una nueva aportación a los activos existentes.

La finalidad de esta clasificación es brindar una amplia referencia del impacto y de la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, proporcionar un fundamento analítico y funcional para averiguar a que sectores contribuye y en qué escala.

**Clasificación funcional.-**Identifica al gasto público por grupos homogéneos de actividades estatales para efectos de análisis económico. Se desglosan como sigue:

A) Servicios generales

1. - Administración general
2. -gastos de defensa
3. -gastos de justicia y política

B) Servicios comunes

1. -gastos en carreteras y vías de comunicación
2. -gastos de abastecimiento de aguas, saneamientos o incendios
3. -Otros servicios

C) Servicios sociales

1. -Gastos en educación,
2. -Gastos en sanidad
3. -Gastos en seguridad social
4. -Otros servicios

D) Servicios Económicos

1. -Gastos en agricultura y recursos no minerales
2. -Gastos realizados en combustibles y energía
3. -Gastos realizados en minería, industria y construcción
4. -Gastos en transportes, almacenes y telecomunicaciones
5. -Otros servicios económicos.

E) Gastos no clasificables

**Clasificación por objeto del gasto.**-divide al gasto en capítulos y tiene como finalidad dar a conocer los gastos globales de la demanda que realiza el sector público en bienes y servicios, indispensables para el funcionamiento de la administración. Esta clasificación centra su interés en los aspectos contables, procurando identificar el gasto incurrido en cada cosa comprada, de ahí que sea la base del presupuesto tradicional. Tiene por finalidad expresar los diferentes tipos de gastos que se realizan para cumplir un programa. Esta clasificación, al señalar en detalle los diferentes elementos del gasto, indica los respectivos renglones del costo.

**Clasificación sectorial.**-Esta tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo, hacer evidente el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores y los objetivos o metas que se pretenden alcanzar en cada uno de ellos.

**Clasificación por programas y actividades.**-agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar íntegramente los programas. Su objetivo es vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas esperadas.

#### **4.3.-TIPOS DE PRESUPUESTO**

Los tipos de presupuesto son las diversas formas a través de las cuales la administración puede llevar el control de sus recursos público, las más comunes son las que describimos a continuación:

##### **PRESUPUESTO TRADICIONAL**

El presupuesto tradicional es el resultado de la experiencia repetida a lo largo del tiempo. Constituía un instrumento administrativo y contable centrado en lo que el gobierno adquiriría para desarrollar su función y solo proporcionaba información de la utilización de los fondos asignados, pero no daba la información necesaria para que los funcionarios pudieran tomar decisiones para cumplir con las metas de la Administración Pública.

Este tipo de presupuesto solo consideraba el tiempo de doce meses para el que era preparado y se basaba en incrementar lo ya gastado en el año anterior de acuerdo con las nuevas erogaciones previstas, se estructuraba con base a partidas que agrupaban conceptos idénticos.

Al no ser totalizador facilitaba calcular el gasto y la experiencia del pasado proporcionaba una base sólida en qué apoyar las previsiones. *“Si bien, el presupuesto tradicional no exigía el previo análisis de todas las políticas posibles tampoco lo impedía y al ser neutral respecto a ellas, era compatible con todas las que pudieran expresarse en partida. Esto hacía del presupuesto tradicional un instrumento sencillo, controlable y flexible”.*<sup>144</sup>

Sin embargo, con el paso del tiempo, la Administración Pública Federal estimó que la forma del presupuesto tradicional solamente le permitía saber quién gastaba pero no los objetivos y metas del programa de gasto público ni su significación en la economía nacional, determinó entonces, que el presupuesto tradicional no aclaraba la relación entre los bienes y servicios adquiridos con los servicios que éste realizaba y que preveía únicamente un control financiero legal, sin proporcionar elementos de información, lo que no sólo impedía identificar la duplicación de atribuciones sino que no mostraba la responsabilidad de quienes efectuaban la gestión administrativa, pues no especificaba a quién correspondía alcanzar las metas propuestas.

Todos estos elementos llevaron a que se cambiara la forma del presupuesto tradicional por uno que permitiera identificar los resultados obtenidos, los que no habían podido alcanzar y que permitiera correlacionar las metas a mediano y largo plazo con las acciones que se debían desarrollar a corto plazo, de esta forma, la Administración Pública optó por utilizar la presupuestación programática.

## **EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

De acuerdo a la técnica presupuestaria en base a programas, lo esencial es establecer primero los objetivos y metas y en seguida los medios o instrumentos financieros, técnicos y humanos para alcanzarlos.

---

<sup>144</sup> Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Planeación Programación y Presupuestación, UNAM; México 2003 p 112.

Las relaciones entre los objetivos pueden ser de competitividad o de complementariedad. Dos objetivos son complementarios entre sí, si la obtención de uno obliga a la obtención del otro en alguna medida. Dos objetivos son competitivos si al perseguirse uno se sacrifica el otro en alguna medida.

Con relación a los objetivos, el método programático permite verificar tres cosas: 1) que se de preferencia a los más deseables, 2) que los objetivos sean compatibles entre sí y 3) que las metas sean realistas o factibles.

En la programación de actividades es importante la enunciación de los objetivos, pero siempre y cuando se exprese la forma en que éstos van a cumplirse y la manera en que se interrelacionan con otras variables. Un objetivo se define cuando se cuantifica, se determina un plazo para alcanzarlo y se fija el sujeto de la acción.

El presupuesto por programas se deriva de los estudios y de la práctica de la administración por objetivos. A manera de maximizar los beneficios se busca que la administración se convirtiera en una auténtica administración por objetivos y en concordancia al presupuesto que éste dejara de ser un simple sistema de adquisiciones y se le hiciera un verdadero sistema de administración por programas y proyectos.

Para toda administración por programas definidos y para todos los presupuestos por actividades determinadas, la primera exigencia consistirá en ordenar las actividades. Las acciones deben prefijarse y la asignación de recursos debe hacerse con un año de avance, pero sin considerar las modificaciones políticas.

El presupuesto por programas funciona a través de la captación, análisis y presentación adecuada de la información pertinente para la toma de decisiones

sobre objetivos, alternativas, preparación y ejecución de la acción y reajuste del impacto de la misma.

Por medio de la planeación se establecen las prioridades a considerar y las políticas a seguir, tendientes a resolver los problemas del presente, tomando en cuenta las necesidades futuras y promoviendo la coordinación y la acumulación de esfuerzos.

En la programación se localizan índices de las particularidades de las acciones posibles para alcanzar un objetivo, así mismo, se formulan índices primarios presupuestales, con objeto de estudiar el costo y aumentar la cobertura del universo.

La técnica del presupuesto por programas se sustenta en la estructura programática, la cual se integra mediante la agrupación de las actividades de un organismo en función de los objetivos que pretende alcanzar. Esta estructura deberá presentar en forma ordenada y coherente los programas y subprogramas incluyendo las metas que se pretenden lograr y los efectos que la acción del organismo tendrá en el medio hacia el cual orienta sus actividades.

La estructura programática debe ser flexible, es decir, con posibilidad de adaptarse a toda redefinición de objetivos, debe presentar la información sobre el funcionamiento de los programas, facilitando su comprensión y accesibilidad a todos los niveles de la organización.

Dentro del presupuesto por programas, el control y la evaluación son dos procesos administrativos fundamentales. El control se refiere a los mecanismos e instrumentos administrativos que tienen como fin vigilar que el funcionamiento de un sistema se realice de acuerdo a lo planeado. La evaluación por su parte, califica si los resultados producidos por un determinado sistema están encaminados a la eficacia en el logro de los objetivos y a la eficiencia en la



utilización de los recursos. Para conocer con exactitud el grado de avance y eficacia de los programas, por lo general se establecen en el presupuesto por programas los dos controles siguientes:

1.- El autocontrol, es decir, el control interno que establece la dependencia o entidad gubernamental para la vigilancia y supervisión de los programas que tienen a su cargo y

2.-El control externo, que lo llevo a cabo la unidad responsable del ejercicio, supervisión y vigilancia global del presupuesto por programas, en una determinada institución. La unidad responsable puede enterarse de datos como:

- a) el avance de los programas,
- b) el ejercicio del presupuesto,
- c) el ritmo y el monto de las actividades,
- d) la composición de actividades,
- e) el comportamiento de la gestión y
- f) el logro de los satisfactores y el grado en el cual se cubren las necesidades generadoras del programa, es decir, el cumplimiento de objetivos.

## **EL PRESUPUESTO BASE CERO**

El presupuesto base cero es una modalidad de la presupuestación programática que consiste en que cada ejercicio presupuestal debe considerarse como si fuese el año cero. Es una técnica de elaboración del presupuesto que se elabora sin tomar en cuenta los montos presupuestarios asignados con anterioridad a una actividad, por lo tanto, es una metodología de planeación y presupuestación que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional. Se emplea el término planeación porque en su elaboración se establecen programas, se fijan metas y objetivos y se toman decisiones relativas a la política básica de la organización, se analizan en detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo para implantar un programa, se seleccionan las alternativas que permitan obtener los resultados deseados y se hace un estudio

comparativo de sus beneficios. Con ello se quiere significar que cada vez que se formula el presupuesto se parte de cero.

El presupuesto base cero al comenzar con la determinación de objetivos requiere que todos los programas que ya están en operación, compitan en igualdad de condiciones con las nuevas propuestas, de tal forma que se evita un proceso presupuestario acumulativo basado sólo en la necesidad de incrementos.

#### **4.4.-EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO**

*“El proceso de presupuestación conlleva etapas continuas, dinámicas, flexibles e interrelacionadas en las que se definen los objetivos y metas así como los recursos que se requieren para alcanzarlos. Constituye una estrategia de acción de corto plazo que el gobierno utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las entidades globalizadoras como por las coordinadoras de sector y las entidades coordinadas sectorialmente en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos. Sus principales etapas son la formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación”.*<sup>145</sup>

#### **Formulación del presupuesto**

La formulación presupuestal en México corre a cargo del Poder Ejecutivo<sup>146</sup> a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se desarrolla dentro de una etapa del proceso de planeación que se denomina programación-presupuestación. Esta etapa del ciclo presupuestal está integrada por las actividades que van desde la planeación y la programación del gasto público, la determinación de los ingresos para el próximo año, hasta la formulación propiamente dicha del proyecto de presupuesto de egresos (PPEF). En México se sigue el siguiente calendario:

---

<sup>145</sup> Ayala Espino José, Op. Cit. p 190.

<sup>146</sup> “La facultad de iniciativa corresponde únicamente al Poder Ejecutivo, por lo cual éste es responsable de elaborar, integrar y preparar el proyecto del presupuesto; además reúne las propuestas que formulan los poderes Legislativo y Judicial y el IFE.” Citado en Chávez Presa Jorge, Op. Cit., p 110.

PERIODO	ACTIVIDAD
febrero a agosto	El gobierno elabora la estructura programática.
junio a agosto	Se lleva a cabo la preparación preeliminar del presupuesto
julio a agosto	Se determinan las referencias de gasto preliminares
agosto	Se determinan los techos financieros para el gasto de cada programa, proyecto, entidad o dependencia.
septiembre	El ejecutivo debe hacer llegar al congreso a más tardar el 8 de septiembre la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos.  Cuando inicie en su encargo el Ejecutivo federal debe hacer llegar estos documentos al congreso a más tardar el 15 de diciembre.
noviembre	A más tardar el 15 de noviembre, la cámara de diputados deberá aprobar el presupuesto.

La planeación como marco de las acciones gubernamentales, esta fundamentada legalmente en la Constitución y en la Ley de Planeación. De ahí se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, que es el documento sexenal preparado por el ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales y para orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatales y municipales, así como la concertación e inducción con los sectores social y privado.

*“La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y los lineamientos para la programación y el presupuesto que emite anualmente la SHCP regulan la formulación del PPEF. Las etapas de elaboración e integración del PPEF son: a)*

*concertación de estructuras programáticas, b) programa operativo anual, c) presupuesto preeliminar; d) referencias nominales de gasto, e) techos definitivos de gasto, f) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, g) discusión y aprobación del PPEF y h) calendarización de los egresos aprobados”.*<sup>147</sup>

Los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contienen **estimaciones de recursos** y **determinan responsables de su ejecución**. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar a corto plazo y que son la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

De manera particular, la programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal. Directrices que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) y en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), estos últimos como complemento anual del PND, cuyo propósito es facilitar el examen e interpretación del presupuesto. Los trabajos para la elaboración de este último se inician durante el segundo semestre del año.

Para la elaboración del presupuesto se prepara el Programa Operativo Anual Macroeconómico (POAM), el cual es una versión preliminar de los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y se complementa con los lineamientos de gasto que las dependencias deberán observar durante la formulación de su Programa Operativo Anual. Asimismo, se le asigna a cada dependencia un pretecho financiero o presupuestal, que es la base de la estimación del presupuesto definitivo que podrán ejercer en el siguiente ejercicio.

Simultáneamente, la SHCP elabora de manera independiente una estimación de los requerimientos mínimos con los cuales pueden operar adecuadamente las

---

<sup>147</sup> Chávez Presa Jorge, Op. Cit., p 110.

dependencias, fundamentando su análisis en el presupuesto anterior y en las previsiones sobre la evolución futura del entorno económico. Después que las dependencias elaboran sus Programas Operativos Anuales Institucionales, proceden a preparar sus anteproyectos de presupuesto.

Una vez que las entidades coordinadoras tienen todos los anteproyectos, preparan el anteproyecto sectorial integrado y la exposición de motivos del sector.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y del gasto público federal, formulan sus respectivos proyectos de presupuesto y los envían al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuando la SHCP cuenta con todos los presupuestos sectoriales, procede a realizar la integración final y elabora la exposición de motivos e iniciativa del decreto del proyecto de presupuesto de egresos.

Así pues, el Poder Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados la propuesta de gasto público en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y la acompaña con la iniciativa de la Ley de Ingresos y con los Criterios Generales de Política Económica.

### **Discusión y aprobación del presupuesto**

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es importante mencionar que en México primero se aprueba la Ley de Ingresos y posteriormente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez que la Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo turna para su análisis y comentarios a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, las

comisiones estudian y analizan el presupuesto y emiten un dictamen con sus conclusiones, los cuales deben estar firmados por la mayoría de sus integrantes.

*“Cuando se discute la aprobación del Presupuesto de Egresos, éste ocupa el centro de atención por las decisiones que es necesario tomar para financiarlo, las cuales implican una transferencia de recursos entre sectores sociales, además del efecto macro y microeconómico que provoca el gasto. Cuando se integra el PPEF se considera, además, quiénes van a recibir los fondos públicos (grupos sociales), quiénes los van a ejercer y quiénes los van a aportar. Por eso el Presupuesto de Egresos es considerado uno de los principales instrumentos de la política económica y de la política social”<sup>148</sup>.*

Emitido el dictamen de las comisiones, se incluye en la orden del día de los asuntos en cartera para la primera lectura en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, acto seguido por la votación. El presupuesto de egresos queda definitivamente aprobado cuando la votación alcanza la mayoría absoluta.

### **Ejecución del PEF**

Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de la SHCP, son las instancias encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales una vez que ha sido aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados. Del mismo modo, *“...la SHCP calendariza el gasto de acuerdo con el flujo esperado de los ingresos y con los financiamientos contratados y aprobados. La calendarización se refiere a los montos máximos que podrán gastar las dependencias y entidades mes con mes y tiene dos propósitos: a) cuidar que el ejercicio del gasto no se salga de control durante el año y b) programar los requerimientos de fondos.”<sup>149</sup>*

---

<sup>148</sup> *Ibidem*, p 109.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p 116.

Cuando las dependencias reciben los lineamientos para la calendarización del presupuesto, éstas tienen cinco días hábiles para enviar sus propuestas de calendario a la Dirección General de Política Presupuestal de la SHCP.

Durante los siguientes veinte días a la aprobación del presupuesto, la Dirección General de Política Presupuestal, a través de las Direcciones Generales Sectoriales, comunica a las dependencias los calendarios definitivos de gasto aprobados.

Tomando en cuenta estos calendarios y subcalendarios, la Dirección General de Política Presupuestal informa a la Tesorería de la Federación (TESOFE) para que proceda a la apertura de las líneas y sublíneas de crédito globales por dependencia.

La TESOFE considera los importes mensuales brutos autorizados en los calendarios de gasto y distribuye en las líneas de crédito los recursos presupuestales autorizados a las dependencias para su ejercicio.

### **Control presupuestal**

*“El proceso de planeación debe realimentarse de manera continua para evaluar el avance de los objetivos y el cumplimiento de las metas. A esto se le conoce como control de la gestión gubernamental. Los informes acerca de la situación económica y de las finanzas públicas, los de los gabinetes especializados, los de la Comisión Intersecretarial de Gasto/Financiamiento y los de las auditorías gubernamentales son los instrumentos de control y evaluación previstos en el SNPD. Todos los instrumentos de control se concentran fundamentalmente en vigilar el flujo de efectivo, esto es, que el gasto público se ejerza de acuerdo con los montos y la calendarización autorizados. Otros instrumentos de evaluación son los informes acerca de la situación económica y la cuenta pública.”<sup>150</sup>*

Los sistemas o formas de control son variables, no se puede hablar de uno que sea general o aplique por igual a cada etapa o cada sistema de administración del

---

<sup>150</sup> *Ibíd*em, p 127.

gasto. El control dependerá del sistema que se aplique, de los aspectos específicos que se desee vigilar, así como de los reportes que se esperen obtener.

Sus tareas pueden ir encaminadas a verificar que:

- Las aplicaciones presupuestales no rebasen los montos asignados,
- Los recursos se estén empleando en los aspectos para los que fueron programados; y
- La aplicación de instrumentos intermedios de control.

En suma, el control se orienta fundamentalmente a evitar el surgimiento de desviaciones de recursos y en caso de detectarlas, a implementar las medidas adecuadas para corregirlas.

El proceso de control del correcto ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en México se lleva a cabo por distintas instituciones en diferentes niveles dentro del gobierno. Entre ellos destacan los controles ejercidos por el Ejecutivo y el Legislativo:

**Control del presupuesto por el Ejecutivo.** La primera etapa de control presupuestal la realizan la Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, estableciendo, a través de la normatividad, los estándares para el control interno de las dependencias y entidades.

La Secretaría De La Función Pública se apoya en las Unidades de Contraloría Interna de las entidades o dependencias, quienes verifican la correcta instrumentación de las normas de regulación, control, fiscalización y evaluación gubernamental que previamente definió la Secretaría de La Función Pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigila que las normas de operación presupuestal, sean puntualmente atendidas por cada una de las unidades responsables que participan en el proceso de ejecución del presupuesto.



Así pues, el ejecutivo cuenta con dos instancias de primer nivel que supervisan que las acciones de gobierno se materialicen a través del presupuesto público y den pauta a cumplir con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo.

### **Evaluación del presupuesto**

La evaluación corresponde a la última etapa del proceso presupuestario y se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y presupuesto público, en un año.

A diferencia del control, la evaluación se lleva a cabo después de una fase de aplicación del gasto en periodos del ejercicio que así se determine. Es una actividad que parte del análisis del gasto para un periodo pasado y suele realizarse a través de medidas, marcas de referencias o indicadores de desempeño presupuestario. Mientras las tareas de control pueden ser continuas, las de evaluación son estáticas. Por ello, es necesario determinar el espacio de tiempo que abarca la evaluación. Esta no puede efectuarse en el momento mismo del ejercicio del gasto, si no hasta que ha pasado un año fiscal.

La evaluación tiene por objeto determinar si los recursos se ejercieron conforme a lo autorizado, si las metas y objetivos se cumplieron de acuerdo con lo programado; en suma, la evaluación nos debe indicar si se justifican o no los resultados del ejercicio presupuestario, en cantidad y calidad.

Anualmente el Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo tres documentos que evalúan la actividad del sector público y en particular, el ejercicio del gasto. Estos documentos son los siguientes:

- La Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- El Informe de Gobierno y
- El Informe de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND)

La Cuenta Pública es un documento que expone de manera exhaustiva la gestión financiera del sector público en un año determinado y permite comprobar si las dependencias y entidades se sujetaron a los lineamientos del PEF. El Informe de Gobierno como el Informe de Ejecución del PND dan cuenta de la utilización de los fondos públicos y el cumplimiento de metas programáticas.

Particularmente, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se presenta al Legislativo los primeros diez días de junio. La responsable de su escrutinio es la Comisión Presupuesto y Cuenta Pública. Así, la Auditoría Superior de la Federación debe presentar a la Cámara un informe previo que analiza de manera general el contenido de la Cuenta Pública. El dictamen se somete a discusión en el Pleno y al aprobarse se formulan recomendaciones para mejorar el control de ciertas áreas.

Una vez que la ASF realiza la revisión correspondiente a la Cuenta Pública, emite observaciones sobre el ejercicio presupuestal a las entidades correspondientes. Las entidades observadas, deben revisar sus procedimientos y presentar los comentarios correspondientes a las observaciones, con el objeto de solventarlas.

#### **4.4.1.-MARCO JURÍDICO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO**

Las etapas del proceso presupuestario anteriormente descritas, se encuentran en varias leyes federales que norman los procedimientos, los calendarios y las autoridades responsables de llevar a cabo las tareas de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto federal. A continuación se mencionan las leyes con base en las cuales se realizan las etapas del proceso presupuestario:

#### **FORMULACIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ( Art. 74 fracc. IV);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 12)
- Ley de Planeación, (Arts. 7 y 27)

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Arts. 17, 19, 20, 22 y 24) y su reglamento (Arts. 8 al 11, 18, 25 al 31);
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts. 47, 50 y 51) y su reglamento (Art. 24);
- Ley General de Deuda Pública (Arts. 9 al 16)
- Ley de Adquisiciones y obras Públicas (Arts. 7, 17 al 27).

## **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74, fracc. IV)

## **EJECUCIÓN**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74, fracc. IV, Arts 75, 126 y 134);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Arts. 25 al 38) y su reglamento (Capítulos I y II; arts. 32 al 80);
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts. 52 y 55) y su reglamento (Art. 23);
- Ley General de Deuda Pública (Art. 4, fracc. V);
- Decreto aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación.

## **CONTROL Y AUDITORIA:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 73 fracc. XXIV y 74, fracc. IV);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Arts. 23,31 y 37);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Arts. 37, 39, 40 al 46) y su reglamento (título V, Arts. 130 al 186);
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts 59 al 65) y su reglamento (Arts. 29 al 34);
- Ley General de Deuda Pública (Arts 23 al 26);
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (Arts 84 y 85);

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **4.4.2.-EL PROCESO PRESUPUESTARIO A NIVEL LOCAL**

El proceso de presupuestación a nivel local es muy similar al federal puesto que se tomó como ejemplo éste, adaptándolo a la realidad local; el diseño, la elaboración y la ejecución de los presupuestos locales parten de igual forma, de lo establecido en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo así como de los convenios de desarrollo social.

Dolores Chapoy Bonifaz nos dice que la elaboración del presupuesto a nivel local se inicia con el estudio de las necesidades y peticiones colectivas que deben satisfacerse y con el conocimiento de la situación financiera del gobierno. Esta es la base para la preparación del programa anual de trabajo en el que se deben desglosar los planes, los programas y los proyectos que habrán de ejecutarse y los recursos necesarios para ello. En los mismos programas operativos anuales deben especificarse a detalle las acciones y actividades que las dependencias se proponen cumplir en el siguiente ejercicio, los objetivos y las metas previstas así como las unidades responsables de cada ejecución.

Las labores de planeación y presupuestación son llevadas a cabo por las dependencias de la Administración Pública local y son coordinadas por las secretarías de finanzas, para posteriormente delimitar y aprobar los presupuestos que le son presentados en función del impacto social y la viabilidad de los contenidos de sus programas así como de los recursos disponibles. Cuando la secretaría de finanzas o su similar aprueba los proyectos de presupuesto, las dependencias y entidades tienen el compromiso de ejercer sus compromisos conforme lo planteado, asimismo de controlar y evaluar sus presupuestos aprobados.

Cuando el proyecto de presupuesto de egresos es aprobado por la Secretaría de Finanzas, éste es enviado al congreso local para su respectiva aprobación y publicación en el diario oficial, con lo que se le da la validez legal.

Los ordenamientos jurídicos estatales señalan los principios fundamentales de la organización de su hacienda pública, decretan las atribuciones y obligaciones de los poderes ejecutivo y legislativo con respecto a la actividad presupuestal, señalan la obligación de los ejecutivos locales de presentar a los congresos locales los proyectos de presupuesto de egresos y ley de ingresos así como la cuenta pública y también la facultad del poder legislativo local para autorizar los gastos del estado e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública.

Los ordenamientos jurídicos en materia de presupuestación son en orden de importancia, la Constitución Política del Estado y posteriormente los ordenamientos legales que regulan de manera específica la presupuestación, sus nombres son diferentes en cada Estado, pero regulan la preparación, elaboración, presentación y aprobación del presupuesto de egresos, el ejercicio del gasto, la elaboración y entrega de la cuenta pública y el control y evaluación de lo erogado.

La normatividad local al respecto se encuentra dispersa en leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, en los códigos financieros, las leyes estatales de planeación, las leyes orgánicas de la administración pública, las leyes orgánicas de las secretarías de planeación y finanzas, las leyes o decretos de presupuesto de egresos y los manuales de programación y presupuestación de cada entidad, así como en las leyes de obra pública, los planes estatales de desarrollo y la ley de deuda pública.

Una vez aprobado el presupuesto por el congreso, las entidades y dependencias de la administración pública local deben sujetarse a los tiempos, montos y programas aprobados.

El inicio del ejercicio, consiste en llevar a la práctica los programas autorizados; los organismos encargados de la ejecución del presupuesto son las dependencias y entidades de la administración pública local; las erogaciones se ordenan por el titular de la dependencia a cuyo cargo está el proyecto que da origen al gasto y es autorizado por el responsable de las finanzas.

El gobierno debe rendir un informe anual de gestión al legislativo, dicho informe se presenta de manera escrita y lo elabora la dependencia encargada de las finanzas con información que le proporciona todas las dependencias, este informe se presenta al titular del ejecutivo y éste lo remite al congreso local. Este documento constituye el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal.

En lo que se refiere al control y evaluación presupuestal, la normatividad local guarda mucha semejanza con la federal, en el ámbito local el control interno lo realizan la Secretaría de Finanzas, la de Programación, la de Planeación, así como la Contraloría Estatal, quien también trabaja en coordinación con la Secretaría de la Función Pública Federal que controla el uso de los fondos creados con recursos federales.

Por su parte, el poder legislativo también tiene atribuciones en el control y evaluación del presupuesto a través de las instituciones superiores de fiscalización que son los órganos técnicos encargados de examinar tanto los proyectos de ley de Ingresos como de Presupuesto de Egresos, de revisar los proyectos de leyes fiscales, sus reformas, así como de dar su parecer sobre las transferencias, la ampliación de partidas presupuestales y los financiamientos acordados y por decidir, además de revisar la cuenta pública estatal y municipal y la de asesorar a los municipios en materia presupuestaria.

#### **4.5.- LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

Debido a que el proceso de planeación no había alcanzado los resultados esperados, en el sentido de que el presupuesto se había constituido como un trámite que sólo servía para justificar los gastos, además de que dejaba fuera las demandas ciudadanas, por lo que los gastos se ejercían con discrecionalidad y no

había una efectiva rendición de cuentas, se llevo a cabo una reforma al sistema presupuestario, la cual inició en 1996 y culminó en su primer etapa en 1998.

Esta reforma introdujo dos innovaciones en las etapas del proceso de presupuestación que están orientadas a la obtención de resultados: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Estas dos innovaciones se introdujeron en la regulación del proceso presupuestario con objeto de introducir incentivos que ayudaran incrementar la transparencia en la asignación del gasto y en su ejercicio; elevar la eficiencia y la eficacia del uso del gasto y así incrementar la confianza de la población en el gobierno.

Esta reforma surgió en la Unidad de Reforma Política y Control Presupuestal de la SHCP y para lograr el propósito de la misma se revisaron todos los procesos intermedios, se cuestionaron las actividades de los actores involucrados y se detectaron los aciertos y fallas de los instrumentos que se usaban en la formulación del presupuesto.

Con los datos obtenidos de dichas investigaciones, se llevo a la conclusión de que se necesitaba adoptar un sistema orientado hacia la eficiencia, eficacia y calidad en los servicios. Por ello se propuso la adopción de metodologías que ayudaran a conocer el costo de los programas y de las políticas gubernamentales de gasto, a la simplificación de la administración del gasto, a la obtención de resultados al menor costo y a alinear los objetivos de las instituciones gubernamentales con los de las políticas públicas.

Estas tareas se encaminaron, Primero, a analizar las debilidades del proceso presupuestario y se planteó modificar la forma en cómo se integraba el proyecto de presupuesto en términos de lo que se pretende lograr con los recursos y,

después, simplificar los procesos y procedimientos administrativos relacionados con el presupuesto.

El resultado de ello fueron la NEP y el SED, la primera es una solución específica para dotar de mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos; por su parte el SED surge como un instrumento con el que se evaluaría de manera objetiva la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos de las dependencias y entidades.

Las transformaciones a la estructura programática se procuraron en virtud de que ésta fuera de mayor utilidad en términos de transparencia, que facilitara el entendimiento del presupuesto y que además incluyera incentivos a los ejecutores para obtener mejores resultados y poder rendir cuentas.

En lo que respecta a la simplificación de los procesos, se propusieron mecanismos para saber si los ejecutores cumplían eficientemente con las responsabilidades a cambio de eliminar trámites y dotar de mayor flexibilidad el ejercicio del gasto, estos mecanismos fueron los *indicadores de desempeño*.

Así surgió el Sistema de Evaluación del Desempeño cuyo propósito fue medir la calidad de los bienes y los servicios públicos y la efectividad de los programas gubernamentales.

La NEP relaciona los programas sectoriales con la misión y la operación de las funciones del sector público, conserva algunos principios de la clasificación sectorial del gasto de 1989 ya que considera lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que obliga a justificar el proyecto del presupuesto de egresos con programas, objetivos y metas.

La NEP permite relacionar el gasto público con los resultados, vincular las acciones del sector público federal con los programas sectoriales, facilitar el



diseño y el seguimiento de programas multianuales y alinear el presupuesto de egresos con el Plan Nacional de Desarrollo.

## **COMPONENTES DE LA NEP**

La NEP es la base del presupuesto por programas, esta formado por *categorías programáticas* y *elementos programáticos* a través de los cuales ordena las acciones de la gestión gubernamental así como sus resultados, permitiendo evaluar el impacto en los ámbitos social y productivo.

Las **categorías programáticas** tienen como finalidad definir la acción gubernamental y clasificar el gasto en términos de orientación del quehacer gubernamental. Estas categorías incluyen funciones, programas, proyectos y actividades, cada uno de estos elementos recibe asignación presupuestaria y los distinguimos de la siguiente manera:

**a) Función.-** Identifica el ámbito de competencia, acción y dirección estratégica de los recursos públicos.

**b) Subfunción.-** Establece campos más específicos de acción, es el desglose de la función.

**c) Programa sectorial.-** Identifica el programa con la política pública que define una administración gubernamental.

**d) Programa especial.-** Es un planteamiento delimitado de las estrategias a realizar por dependencia o entidad.

En las funciones y las subfunciones se plasman las obligaciones constitucionales del sector público federal y los programas sectoriales y especiales expresan las prioridades nacionales, esto permite que las categorías programáticas puedan transitar de lo general a lo detallado.

Las actividades y proyectos son las acciones específicas que se realizan para cumplir con los programas sectoriales y especiales que a su vez dan cumplimiento a las obligaciones constitucionales. Existen dos tipos de proyectos, los de inversión, también conocidos como proyectos de capital y los institucionales, los

primeros pretenden incrementar los activos fijos, en su mayoría son obras públicas. Los institucionales son propuestas concretas para mejorar un producto o la prestación de un servicio. La NEP contempla parámetros para los proyectos los cuales deben ser evaluados para su rentabilidad social y económica.

La NEP pretende al especificar dos tipos de proyectos, que ambos en la misma restricción presupuestaria y en términos de costo y beneficio, compitan por los recursos públicos.

*“En realidad, la NEP no propone una nueva metodología de evaluación de los proyectos o programas, sino que, más bien, utilizar su enfoque implica una minuciosa evaluación de los resultados que se pretenden y una aproximación de lo que costarán dichos resultados.”<sup>151</sup>*

Por su parte, los **elementos programáticos** son propiedades de las categorías y se utilizan para calificar y cuantificar lo que se pretende lograr, tienen la finalidad de proporcionar información cualitativa y cuantitativa acerca de lo que se hará con los recursos de los contribuyentes, esta información hace posible conocer la calidad de los productos o los servicios que se generan con el ejercicio del presupuesto y también muestran los resultados durante y al final del ejercicio lo que hará posible la rendición de cuentas.

Los elementos programáticos son:

**La Misión.**-el propósito de la Institución.

**El Indicador del desempeño.**- Es el parámetro de medición que permite dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos, describe al programa especial o a la actividad institucional.

**La Meta del indicador del desempeño.**- Es la expresión numérica de lo que se pretende alcanzar durante un año y se puede expresar en cantidad.

---

<sup>151</sup> Ibídem p 181.

*“El alcance de las categorías programáticas se encuentra en el establecimiento de una nueva clasificación funcional del gasto. Pero el de los elementos es todavía mayor que el de las categorías, porque son los instrumentos que guían a los ejecutores hacia los resultados esperados y con los que se podrá evaluar objetivamente el quehacer gubernamental. Por eso, la NEP no es sólo una nueva clasificación del gasto público sino una herramienta gerencial para los administradores públicos y un medio para aumentar la transparencia en el gobierno”<sup>152</sup>*

Las implicaciones directas de la NEP en el proceso presupuestario se resumen de la siguiente manera:

Las categorías programáticas otorgan mayor transparencia en la asignación de los recursos, facilitan el desarrollo en la agenda del ejecutivo federal al relacionar el presupuesto y las acciones anuales con los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, simplifican el proceso de integración del Presupuesto de Egresos de la Federación y permiten analizar con mayor sencillez las asignaciones del mismo.

Por su parte, los elementos programáticos, elevan el nivel de la discusión del PPEF, concentrándola en puntos medulares, facilitan el análisis que los diputados hacen de las propuestas del ejecutivo, asocian los recursos presupuestados con los resultados que se pretenden obtener, proporcionan elementos objetivos para evaluar y dar seguimiento del presupuesto de egresos, tanto en términos del cumplimiento de objetivos como en el desempeño de las unidades responsables y permiten que las auditorías determinen el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos.

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p 168.

A continuación presentaremos un cuadro de comparación entre la NEP y la estructura programática de 1989 que nos muestra Jorge Chávez Presa con la finalidad de identificar los cambios que se introdujeron:

**Cuadro N° 7.-Comparación entre la NEP y la estructura programática de 1989**

<i>COMPONENTES</i>	<i>NEP</i>	<i>ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE 1989</i>
Funciones y Subfunciones	Campos de acción que el marco jurídico le asigna al sector público federal.	Nivel más general de las actividades que efectúa el sector público federal.
Programas	Son las políticas públicas alineadas con el PND. Contienen estrategias para alcanzar los objetivos fijados en la planeación del desarrollo. NEP tiene dos tipos de programas: sectoriales y especiales	Conjunto de acciones que expresan objetivos y metas específicas mediante la combinación de recursos humanos, materiales y financieros.
Actividades Institucionales	Para cumplir con su misión, tareas que realizan las unidades responsables	No las considera
Proyectos	Propuesta para mejorar un producto, la prestación de un servicio o la operación de una dependencia o entidad, a pesar de que aumenten los activos físicos. NEP distingue dos tipos de proyectos: institucionales y de	Conjunto de acciones y obras tendentes a ampliar y/o incrementar la infraestructura física.

	capital.	
Objetivos	Es la finalidad hacia la cual se dirigen los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la misión o propósito.	Objetivos que pretenden lograr las actividades que se desarrollan.
Indicadores	Son relaciones o parámetros de medición para conocer el desempeño de un ejecutor o los resultados de un programa.	No los considera
Metas y unidades de medida	Es el valor numérico del indicador	Cuantificación del objetivo para ser logrado en un tiempo y lugar específicos
Regionalización	Corresponde a la delimitación espacial del gasto público y sirve para identificar la ubicación geográfica de las metas: entidades federativas y municipios	Corresponde a la delimitación espacial del gasto público y sirve para identificar la ubicación geográfica de las metas: entidades federativas y municipios
Clasificación económica de las metas y gran división	El nuevo papel del sector público federal es el de promotor económico, por tanto ya no pretende incidir en la economía como agente económico.	Es el vínculo entre la actividad gubernamental (metas) con la actividad económica nacional. La gran división corresponde al sistema de cuentas nacionales.

Misión o propósito	Es la razón de ser de una unidad responsable o de un programa o proyecto.	No los considera.
--------------------	---	-------------------

Fuente: Chávez Presa Jorge, Op. Cit. Pág. 189-190.

## EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño tiene el propósito de retroalimentar el sistema de planeación, programación y presupuestación al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales en la población.

Medir el desempeño en la Administración Pública no es algo fácil ya que no se puede medir con utilidades como se hace en el sector privado, sin embargo existen algunas experiencias como los instrumentos denominados convenios de déficit/superávit, los cuales establecen metas e indicadores financieros y que fueron utilizados durante la administración del presidente Miguel de la Madrid.

Como ya mencionamos con anterioridad, el SED es un instrumento para evaluar continua y periódicamente el desempeño y los resultados que logra la Administración Pública Federal que se creó para evaluar los resultados de la implementación de la NEP.

El sistema de evaluación del desempeño se integra con cinco elementos: **indicadores, convenios de desempeño, encuestas a beneficiarios, auditorías de resultados y herramientas tecnológicas.**

Los indicadores son parámetros que miden el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales. Miden el costo, la calidad y el efecto social de los servicios públicos, evalúan el desempeño y los resultados de las dependencias y entidades y verifican que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia durante todo el ejercicio.

Debido a la diversidad de resultados que puede lograr la administración, existen también distintos tipos de indicadores, entre ellos:

**Indicadores estratégicos:** miden el logro de los objetivos de los programas sectoriales y especiales y algunas actividades institucionales. Estos proporcionan información



general acerca del cumplimiento de los objetivos de las unidades responsables por lo que su información es de mucha utilidad para la formulación del PPEF, sus responsables directos son los titulares de las dependencias, son una medida de cumplimiento institucional del gobierno y son la base para la rendición de cuentas.

**Indicadores de los proyectos:** evalúan el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y dan información acerca del avance de los mismos. Los responsables del cumplimiento de estos indicadores son los servidores públicos que encabezan la unidad responsable que los promueve.

Por su carácter menos general y por su relación con la operación de las dependencias y entidades, la Secretaría de la Función Pública se encarga de vigilar el cumplimiento de las metas, también participa la SHCP pero sólo en los proyectos estratégicos.

**Indicadores de gestión:** estos dan información de las actividades institucionales de las dependencias y entidades paraestatales, miden el cumplimiento de las funciones y los procesos internos de las unidades responsables. Permiten a los ejecutores vigilar y controlar las operaciones, detectar y prevenir desviaciones que pueden impedir el logro de los objetivos estratégicos y los responsables son los titulares de las unidades responsables y quienes realizan funciones de supervisión en las entidades paraestatales. La SFP es quien se encarga de vigilar su cumplimiento.

**Indicadores de servicio:** miden la calidad de los servicios de acuerdo a los estándares previamente definidos según las necesidades y expectativas de los clientes. Los titulares de las unidades responsables y la SFP se encargan de vigilar su cumplimiento.

Los indicadores son el alma del SED porque proporcionan a los servidores públicos el rumbo hacia donde deben dirigirse, así como información acerca de los logros y la velocidad con la que se ha avanzado, sin embargo, se debe tomar en cuenta que los indicadores aun cuando pueden contribuir a mejorar el desempeño de una organización pública, no garantizan por si mismos que desaparezca la impunidad, por lo que se requiere además sistemas de responsabilidades eficaces.

El objetivo de los indicadores se limita a generar incentivos que propicien un mejor desempeño en la Administración Pública pero además contribuye a examinar la correcta aplicación de los procedimientos por parte de los servidores públicos para que en caso de fincarse responsabilidades, los órganos de vigilancia se encarguen de ello, por lo que los indicadores se convierten en una condición necesaria aunque no suficiente para reducir la impunidad.

### **Encuestas:**

Proporcionan información cualitativa por parte de los usuarios acerca de un producto o un servicio que tiene como objetivos obtener información directa de la ciudadanía para realimentar a los ejecutores acerca de la efectividad de los programas, proyectos y actividades gubernamentales.

### **Sistema de Información Ejecutivo (SIE)**

Este es un programa de cómputo que contiene todos los datos proporcionados por los ejecutores acerca de metas y objetivos a través del cual los mismos ejecutores y las autoridades presupuestarias pueden consultar y monitorear el desempeño de los programas, proyectos y actividades. Para que este sistema cumpla con los objetivos para los que fue creado es necesario que los ejecutores envíen oportunamente y periódicamente los resultados de sus indicadores de desempeño.

### **Auditorias**

Las auditorias se utilizan para verificar que los resultados que ofrecen las unidades responsables sean reales y exista calidad en las bases de datos. Se pretende que poco a poco las auditorias dejen de concentrarse en los procedimientos y se orienten hacia el desempeño y los resultados, por ello el SED es útil a este respecto pues pretende que las actividades se efectúen correctamente de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos de manera eficiente y eficaz.

### **Convenios de Desempeño:**

Son compromisos públicos establecidos por los ejecutores frente a la sociedad donde se determinan las metas de los indicadores, señalan también factores exógenos que pueden afectar positiva o negativamente los resultados. Estos convenios se suscriben

entre la autoridad presupuestaria y los responsables de las dependencias con el propósito de hacer públicas las metas de los indicadores y los recursos de los contribuyentes que serán aplicados para alcanzarlas en el presupuesto aprobado. Los convenios contienen incentivos y sanciones asociadas al cumplimiento de los mismos. Prevén tanto estímulos al buen desempeño como sanciones. Así mismo los convenios establecen acuerdos según los cuales se eliminan trámites tortuosos y se concede flexibilidad en la administración del presupuesto a los ejecutores que los suscriban.

Una vez descritos los componentes del sistema de evaluación del desempeño, hablemos de sus contribuciones específicas al proceso presupuestario.

Siguiendo las líneas de Jorge Chávez Presa, el SED propicia una serie de avances en las distintas etapas del proceso de planeación, programación y presupuestación.

En el primer caso, permite realimentar el proceso de planeación al momento de establecer objetivos, elaborar indicadores y determinar metas con lo que se promueve que las funciones controladoras de la SHCP se conviertan en planeadoras estratégicas y responsables de optimizar el beneficio social.

En lo que respecta a la programación, el SED proporciona información acerca de costos y beneficios de los programas y proyectos con lo que se puede estimar el costo de un nuevo programa o una meta.

En la presupuestación, con el SED la asignación del gasto es más objetiva porque los recursos dependerán de metas de desempeño y costos.

En cuanto al ejercicio, mediante los convenios de desempeño, los ejecutores tienen mayor autonomía de gestión y flexibilidad.

Con la NEP la evaluación se enfoca a verificar los resultados obtenidos, efecto, cobertura, eficiencia y calidad. Así mismo, representa un cambio de fondo en el control para pasar de uno concentrado en el flujo de efectivo a otro que da prioridad al desempeño y los resultados.

## **LIMITANTES DEL SED**

Es preciso señalar que si bien el SED es una herramienta útil para mejorar los resultados de la Administración Pública, no constituye un remedio capaz de resolver todos los problemas relacionados con el uso eficiente de los recursos, pues no logra una cobertura total de la medición del desempeño de los programas, proyectos y actividades, sino que sólo es una herramienta que proporciona elementos objetivos y precisos para tener una idea cercana de los resultados por lograr y los resultados obtenidos. Además, no proporciona información de cómo se lograron estos, o cuáles son los procesos clave que mejorarán esos resultados, únicamente indican si se cumplen o no las metas establecidas en los tiempos acordados, no puede aislar el resultado de los programas, proyectos y actividades de factores exógenos que incidan en el desempeño de los mismos, no es capaz de evidenciar automáticamente las debilidades operativas de los programas, ni las acciones a tomar para mejorar los resultados, por otra parte, el éxito de la aplicación del SED requiere de apoyos adicionales, como talleres de capacitación y entrenamiento, así como el soporte de una oficina encargada de la administración.

El SED no puede funcionar si no se aplica en el contexto de la nueva cultura de la administración por resultados que se puedan medir y vigilar y tampoco operará si el ejecutor del gasto no lo convierte en un instrumento propio y no lo adapta a la naturaleza de la unidad responsable.

## **4.6.-LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Como ya lo hemos mencionado en los capítulos anteriores, en los últimos años, en nuestro país se le ha dado una gran importancia a la transparencia y a la rendición de cuentas y su aplicación en el presupuesto público es materia imprescindible.

Resulta muy importante transparentar el presupuesto por que al contar con la información correspondiente se podrá mejorar las capacidades de revisión y de control del presupuesto, el cumplimiento de los objetivos generales de gasto y del endeudamiento. Al hacer transparente el ejercicio del presupuesto se reduce en gran medida la posibilidad de actuar de manera contraria a la ley y se desincentiva la

corrupción pues con la rendición de cuentas cada vez es más posible el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos ya que al conocer los ciudadanos las acciones que lleva a cabo el gobierno, éstas se convierten en imputables, es decir, se puede atribuir responsabilidad a través de la rendición de cuentas.

La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por ende, la legitimidad, esto se da simplemente por el hecho de que a través de la transparencia se facilita que la ciudadanía comprenda la labor que lleva a cabo el gobierno, el conocimiento de los costos y beneficios que acompañan la asignación presupuestaria permite de alguna forma, que se logren consensos y compromisos entre el gobierno y la sociedad.

*“En otros términos, un presupuesto tan atado e inercial como el de México, sólo podrá redistribuirse poco a poco a través de la transparencia y la confianza que se vaya generando en torno al gobierno y sus propuestas. Esta confianza puede también extenderse hacia el exterior y traducirse en mayores apoyos e inversiones de la comunidad internacional. Por último, la transparencia exhibe las debilidades de los gobiernos por lo que facilita la adopción de las reformas necesarias. Ello es por ejemplo claro en el caso de las crisis financieras de los gobiernos que podrían evitarse o minimizar sus costos si se manejaran con apertura y transparencia desde el principio”<sup>153</sup>*

La otra parte importante de la transparencia del presupuesto público consiste en que no sólo es necesario conocer la información sino también poder participar de manera activa en el proceso del presupuesto, porque conocer es sólo una condición necesaria para supervisar las decisiones del ejecutivo en materia presupuestaria, pero es necesario contar con elementos que favorezcan la rendición de cuentas, pues la transparencia solamente es útil en la medida en la que el poder legislativo y los sectores sociales tienen la posibilidad de participar en el debate sobre las políticas y la distribución de los recursos, pues esto además de favorecer el desarrollo del gobierno democrático, hace posible incorporar distintas perspectivas y creatividad a los debates presupuestarios.

---

<sup>153</sup> Guerrero Amparán Juan Pablo, Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México, CIDE, México, 2002. P 45.

Es muy importante mencionar que la participación de la ciudadanía en el diseño del presupuesto público permite facilitar la priorización del gasto, pues en la medida en que se tome en cuenta las preferencias de la sociedad en cuanto al destino del gasto, se podrá ser más congruente con los criterios de priorización, evitando que ésta sea ineficiente, ineficaz, injusta e inequitativa.

Esto no quiere decir que el gobierno sólo tenga que hacer lo que la sociedad desea, sin analizar su viabilidad y los criterios macroeconómicos que ello implica, sino que el gobierno debe acercarse más a la sociedad y satisfacer sus principales necesidades en la medida de lo posible, para ello es necesaria la creación de mecanismos que revelen las preferencias de la sociedad.

*“Este aspecto es esencial porque incorpora a los beneficiarios del gasto público. Existen muchos métodos para detectar las preferencias de la sociedad, la dificultad consiste en traducir esas preferencias en gasto y programas jerarquizados. En cualquier caso es esencial que la población esté informada y participe de alguna forma en algún momento del proceso de la priorización del gasto público. Sin duda se ha avanzado en este aspecto en México. Uno de los mecanismos que facilitan la traducción de las preferencias sociales (con todos los matices del caso) es el proceso de aprobación congressional del presupuesto, que involucra a distintos partidos políticos y actores sociales en la discusión sobre el mismo...”<sup>154</sup>*

*“Por otro lado, existen un buen número de programas, particularmente en la función social, que buscan integrar a los sectores sociales beneficiados en la discusión sobre sus lógicas de asignación y los beneficiarios (el Progreso y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del ramo 33, por ejemplo). Pero la incorporación de la opinión pública en esta discusión y la discusión abierta e informada sobre la priorización del gasto y sus lógicas de asignación apenas comienza.”<sup>155</sup>*

*“Finalmente, el último punto que debemos mencionar que muchos análisis sugieren que otra forma de mejorar la priorización del gasto es por medio de la descentralización de la toma de decisiones sobre gasto. La idea parte de la observación de que los niveles locales de gobierno cuentan con mejor información*

---

<sup>154</sup> Ibidem, p 51.

<sup>155</sup> Ibidem.

sobre las preferencias locales. No obstante, la condición necesaria para que la descentralización verdaderamente mejore la priorización del gasto es que existan en el ámbito local los arreglos institucionales que garanticen la rendición de cuentas sobre los resultados de políticas y programas. Esto depende, nuevamente, de la transparencia de los recursos al nivel local. Una de las más notables transformaciones del gasto en México en los últimos años tiene que ver con su federalización. Pero se ha hecho para variar, en nuestra opinión, en forma incremental, lo cual ha generado que hoy en día existan más de 20 lógicas diferentes de transferencia de recursos de la federación a estados y municipios. Antes de continuar complicando ese proceso, creemos que vale la pena pensar en el rediseño integral del sistema, de forma tal que las lógicas que normen las relaciones intergubernamentales involucren consistentemente responsabilidades y facultades, capacidades y recursos”.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> *Ibidem*. p 57.

## **CAPÍTULO V**

### **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA DELEGACIÓN TLALPAN D.F. 2000-2003**

A continuación se presenta un estudio de caso relativo a la implementación de un programa de gobierno dirigido a incentivar la participación ciudadana en la determinación de algunos rubros del gasto público, así como un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas específicamente en el presupuesto. Este programa fue implementado por el gobierno delegacional de Tlalpan en el Distrito Federal y se le denominó: "Hacia un presupuesto participativo". Este capítulo pretende hacer una aproximación a la implementación del programa y sobre todo, a examinar los resultados del mismo con la finalidad de analizar qué tanto beneficio significó para incentivar lo que se proponía, así mismo, se muestra como un ejemplo de la materialización de los temas que se han venido tratando en esta investigación.

#### **5.1.- LA DELEGACION TLALPAN**

La delegación Tlalpan se encuentra ubicada al sur del Distrito Federal, colinda al norte con las delegaciones Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Coyoacán, al este con Xochimilco y Milpa Alta, al sur con el Estado de Morelos y al oeste con el Estado de México.

Tlalpan tiene una superficie territorial de 312 Km<sup>2</sup> representando el 20.7 % de la extensión territorial del D.F. por lo que es la delegación con mayor extensión territorial.

El territorio de Tlalpan esta dividido en 5 zonas, 13 barrios, 290 colonias, 48 fraccionamientos, 8 pueblos y 49 unidades habitacionales.

La zona 1 es la del Centro de Tlalpan. La conformación socioeconómica de sus habitantes es muy diversa ya que en esta zona conviven personas que habitan en asentamientos irregulares, en terrenos en proceso de regularización, fraccionamientos y unidades habitacionales. En esta zona vive el 28% de la población de Tlalpan lo que la hace ser la zona mas poblada de la demarcación.



La zona 2 es la zona de “Villa Coapa” Su nivel de vida es el más alto de la demarcación predominando en ella la clase media, es la única zona que cuenta con estructura urbana completa y todos los servicios básicos. Sus principales problemas son el mantenimiento y la seguridad pública y en ella vive el 20% del total de los habitantes de Tlalpan.

La zona 3 corresponde a “Padierna-Miguel Hidalgo”, cuenta con el 25% de la población de Tlalpan, Existen fuertes contrastes entre sus habitantes ya que conviven en un mismo espacio, por un lado, lujosos fraccionamientos y por el otro casas en condiciones precarias, se caracteriza por carecer de servicios urbanos como el agua potable.

La zona 4 comprende el “Ajusco Medio”. El Ajusco Medio aquí es frecuente la falta de servicios básicos.

La Zona 5 es la denominada “Pueblos rurales” la cual comprende 8 pueblos, 76 colonias y 2 unidades habitacionales y es la zona que cuenta con el mayor territorio de la delegación.

De acuerdo con el censo general de población y vivienda del año 2000, en Tlalpan hay 581,781 habitantes, por lo que representa el 7% del total de la población del D.F.

De este número de habitantes, 52% son mujeres y 48% hombres, el 68% de la población esta alfabetizada, el 78.5% cuenta con vivienda propia, el 88% dispone de agua entubada, 98% de drenaje y 99% tiene energía eléctrica. Sin embargo, en Tlalpan también existen asentamientos urbanos irregulares donde los pobladores carecen de algunos de los servicios básicos.

Las principales actividades económicas de los habitantes de Tlalpan son en primer lugar con el 76.3% el sector de servicios, en segundo lugar la industria con un 19.7% y el tercer lugar el sector primario con un 1.2%.<sup>157</sup>

<sup>157</sup> INEGI, Cuaderno Estadístico Delegacional Tlalpan, GDF, 2001, p 42.

En Tlalpan se tiene producción agrícola, ganadera y de floricultura sobre todo en la zona de las faldas del cerro del Ajusco<sup>158</sup>, se siembra maíz, avena, papa y diversos frutos. De las 25,000 hectáreas rurales, 10,000 son para la explotación agrícola, 10,000 son forestales, 4,000 son pastizales para ganado ya que se cría principalmente el ganado ovino, vacuno, porcino y aves de corral y 1,000 son matorrales y plantas.<sup>159</sup>

## 5.2.-EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

A comienzos de la década de los años ochenta los gobiernos democráticos, específicamente sus instituciones representativas, se han enfrentado a diversas problemáticas que en lo general se refieren a una crisis de credibilidad y legitimidad democrática, reflejada en abstención electoral, escasos niveles de participación ciudadana, crisis de confianza tanto en las instituciones gubernamentales como en los partidos políticos y en la incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes.

Estos problemas han generado, por una parte, como ya hemos mencionado en los capítulos anteriores, la tendencia de los gobiernos hacia la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos y, por otra, la exigencia de una mayor calidad democrática así como el repunte de la ciudadanía hacia nuevas formas e instancias de participación.

Asimismo, la ampliación del espacio dimensional de la política que hoy abarca temáticas tan diversas como delitos ambientales, igualdad de oportunidades entre géneros, biotecnología, ejemplos que anteriormente no eran temas de su interés, ha llevado a que cada vez sea más difícil para el gobierno canalizar las demandas sociales, pues son tan heterogéneas que resulta difícil resolverlas con los tradicionales instrumentos del Estado. *“A partir de la década de los años 60 y 70 se extendió la*

---

<sup>158</sup> Pueblos como San Miguel Ajusco, San Andrés Totoltepec, Topilejo, Santo Tomás, etc.

<sup>159</sup> Gobierno de la Ciudad de México y Delegación Tlalpan. Tlalpan 2003, Monografía p 26

*percepción de que las instituciones representativas son incapaces de responder a las demandas crecientes generando con ello una crisis de confianza en la ciudadanía.*<sup>160</sup>

Esta crisis de legitimidad tal parece reflejar que los ciudadanos ya no están dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos como lo son los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal, es decir, los ciudadanos están ansiando encontrar sus espacios participativos.<sup>161</sup> Las alternativas se dirigen a la ampliación de la democracia representativa con un avance hacia la democracia participativa.

Asimismo, las fuertes disparidades tanto sociales como económicas que se viven hoy en día caracterizadas por una profunda fragmentación social hacen notar la importancia que tiene la implementación de políticas públicas como mecanismos de combate a esta vulnerabilidad social, también es importante recalcar la importancia del carácter local de éstas políticas, pues el ámbito local es el espacio en donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva.

*“Ante esto, el orden de gobierno municipal adquiere singular relevancia, toda vez que enfrenta la compleja tarea de procesar las demandas más inmediatas de la sociedad local; por tal motivo, al municipio se le considera la instancia más cercana y, en el mejor de los casos, más sensible a la problemática de la comunidad”*<sup>162</sup>

Bajo estas características, es precisamente que surge el presupuesto participativo, como una propuesta para alentar nuevas modalidades de participación y descentralización del poder público y como una muestra del interés de la ciudadanía por participar en los asuntos públicos, que ha sido producto también, de la conquista del derecho de acceso a la información, de la rendición de cuentas, de la exigencia de transparencia y de la importancia del carácter local de las políticas públicas.

---

<sup>160</sup> Font Joan, Blanco Ismael, Gomá Ricard y Jarque Marina, Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD, “Administración Pública y Ciudadanía”, Caracas, 2000, p 117.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> Zicardi, Alicia, Participación Ciudadana, Congreso: los gobiernos locales: El Futuro Político de México. Congreso: Gobiernos Locales y El Futuro Político de México. Mesa de Participación Ciudadana. Documento de discusión, México, julio. 1999

Al reconocer los beneficios de la transparencia, es evidente que se requiere también reconocer la participación tanto del gobierno como de la sociedad civil en la toma de decisiones de las acciones de gobierno, pues la transparencia y la participación se fortalecen mutuamente para lograr mejores resultados en el proceso presupuestario ya que al ser el presupuesto un instrumento muy importante para las naciones, tanto política como económicamente, así como para la relación entre el Estado y los Ciudadanos, se ha extendido en el mundo la idea de orientar el presupuesto no sólo hacia un proceso transparente sino también participativo.

Esta tendencia hacia los presupuestos participativos forma parte de un proceso de transformación hacia una sociedad más democrática y capaz de exigir una distribución tanto más equitativa como transparente de la asignación de los recursos públicos.

Bajo este tenor, el Presupuesto Participativo es una forma innovadora de formular el presupuesto que esta basada en el principio de soberanía del pueblo, de la democracia participativa, de la rendición de cuentas, el derecho a conocer la información pública y de la disminución de la corrupción.

Ya vimos anteriormente, que el derecho de acceso a la información pública es un derecho básico y lo es aún más conocer en que gasta el gobierno nuestras aportaciones, cómo lo hace y los resultados que obtiene.

De esta forma tenemos que el Presupuesto Participativo es un mecanismo de colaboración que permite a los ciudadanos organizarse para conocer cómo es el presupuesto de su localidad y poder decidir sobre dicho presupuesto, tanto desde la forma en que se recauda hasta la asignación de prioridades; surge como una novedosa y revolucionaria herramienta de participación y control ciudadano mediante la cual las personas tienen la posibilidad de contribuir en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto del Estado.

*“...El presupuesto participativo es un método predeterminado de participación popular dentro de la fase de detección y ordenamiento de necesidades para incorporar dentro del próximo ciclo presupuestario. Tiene la característica fundamental de promover la participación directa de la población y una amplia difusión del programa de inversión que se incorpora en la Ley del Presupuesto.*

*Para llevarlo adelante, por lo general, las ciudades o Estados se dividen en distritos geográficos (generalmente agrupando los barrios que componen una región dentro de la ciudad) y en ejes temáticos de participación. Usualmente, los temas elegidos son asuntos de alto interés público y servicios que presta el municipio a una amplia población de la ciudad.*

*Los momentos claves son:*

*Las reuniones preparatorias son el primer momento del ciclo de elaboración participativa del presupuesto. Es cuando los vecinos presentan las necesidades que pretenden que sean contempladas para el próximo ejercicio. Se realizan en cada distrito e incluyen encuentros generales por temas transversales.*

*Las reuniones plenarias son el segundo momento. Son encuentros masivos donde los vecinos eligen a sus delegados y consejeros para el Consejo de Presupuesto Participativo. Se votan las prioridades elegidas por los vecinos en los ejes geográficos y temáticos.*

*El análisis de las demandas constituye el tercer momento. El Estado analiza las votaciones y demandas de la comunidad u comienza con los dictámenes de factibilidad.*

*El pronunciamiento del Consejo de Presupuesto Participativo es el cuarto momento. Los consejeros realizan un dictamen en el que se ven reflejadas las presentaciones para ser incorporadas en el Presupuesto en concepto de obras y servicios.*

*El presupuesto participativo, mas allá de resultar una herramienta alternativa de elaboración del Presupuesto, constituye un mecanismo de construcción de ciudadanía. Por su intermedio, la comunidad comprende de manera progresiva el funcionamiento del presupuesto público, las distintas fases y las alternativas de seguimiento de la ejecución, como también su control posterior.*

*Básicamente, debido a que el ciclo se produce cada año, el Presupuesto Participativo tiende a que el presupuesto se constituya en una herramienta de planificación de mediano y largo plazo.<sup>163</sup>*

---

<sup>163</sup> Malajovich Laura (coord.), Manual de incidencia en el presupuesto público, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento, Fundación para la investigación y extensión de las ciencias económicas,

El presupuesto participativo ha sido definido como un espacio público no estatal, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo trasladar las prioridades de los ciudadanos hacia la "agenda" de las políticas públicas, además de poner en manos de los ciudadanos la posibilidad de ejercer un control sobre el uso que el gobierno da a los recursos públicos.

Al presupuesto participativo se le considera como una práctica de innovación del sistema democrático, especialmente de la democracia directa y semi- directa, hacia una forma de democracia que permite un mejor y más amplio ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Si tomamos en cuenta lo mencionado en el apartado referente a las formas de gobierno, recordemos que aludimos a la democracia como una forma de gobierno a la que actualmente se le califica como "democracia de calidad" a aquella que respeta, promueve y asegura los derechos de los ciudadanos con relación a sus gobernantes.

Para que este proceso pueda darse correctamente, es menester que la participación ciudadana esté garantizada por el Estado, recordemos la importancia y necesidad de la existencia de mecanismos tanto institucionales como no institucionales de participación ciudadana. Es decir, el presupuesto participativo supone que toda la ciudadanía tiene derecho a participar en su conformación, que dicha participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa y que los recursos que se discuten se distribuyen de acuerdo con criterios generales establecidos por las instituciones participantes y por criterios técnicos que avalúan la viabilidad técnica o económica. Estos criterios son definidos por el ejecutivo y la normatividad correspondiente.

La noción de Presupuesto Participativo surgió en la última década del siglo XX en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en la cual en el año 1988 el Partido de los Trabajadores resultó ganador en las elecciones municipales de Porto Alegre y es a partir del año siguiente que implementa por primera vez el sistema de Presupuesto Participativo.

El contexto en el cual surgió el presupuesto participativo tuvo tres características distintivas.

La primera, fue el triunfo de un partido progresista que tenía un importante arraigo en determinados sectores sociales y para el cual la implementación de este mecanismo era una herramienta esencial para poder cumplir con sus principales lineamientos. Entre estos se destacan la combinación de herramientas de democracia representativa con los de participación ciudadana profundizando el contrato social, la modificación del destino de los recursos del Estado para aplicarlos a mejorar las condiciones de vida de los estratos sociales más bajos y el alcance de un desarrollo local de carácter sostenible e integrado.

La segunda característica distintiva fue el grado de movilidad y organización social importante en algunos sectores de la sociedad civil de Brasil desde los principios de la década del ochenta, como consecuencia de la lucha contra el gobierno militar. Estos movimientos estaban organizados a través de una vasta red de organizaciones sociales que fueron vitales para la vuelta de la democracia.

Por último, el avance de la globalización disminuyó el poder de los estados nacionales, obligando a los estados locales o municipales a hacerse cargo de la resolución de cuestiones que en otros tiempos estaban a cargo de los primeros. Los municipios tuvieron que enfrentar una mayor cantidad de problemas y esto se tradujo en mayores exigencias hacia sus gobernantes.

Ese fue el marco favorable para el desarrollo de esta metodología de participación popular. Sin embargo, su implementación también tuvo dificultades que impidieron contar con altos niveles de participación en el primer año de implementación vinculadas a la falta de recursos del municipio para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía como consecuencia del elevado nivel de endeudamiento y a la escasa capacidad de organización debido a que se trataba de una experiencia nueva.

En 1990, aunque la participación siguió siendo escasa, una reforma tributaria le permitió a la ciudad sanear sus cuentas y recuperar su capacidad de inversión. El Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso y se hizo posible la satisfacción de algunas demandas de la población que pudo notar que sus decisiones eran respetadas y que esto favorecía su nivel de vida.

En Porto Alegre el sistema consiste en una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada una de estas etapas contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

Para su implementación se dividió a la ciudad en 16 regiones. Dentro de cada una de ellas la población define en asambleas zonales el orden de prioridades de la región. Al mismo tiempo, son esas mismas asambleas las que eligen a sus representantes.

Desde el año 1994, además de las prioridades regionales, fueron incluidas en el proceso participativo cinco instancias plenarios temáticas. Los objetivos de su implementación fueron la ampliación de la participación hacia otros sectores de la sociedad y el de dar una nueva dimensión al Presupuesto Participativo, profundizando la discusión sobre la planificación global de la ciudad, para que de esta forma la población no sólo pueda opinar sobre las inversiones regionales y las obras estructurales para toda la ciudad, sino también, acerca de la planificación del gasto a nivel global.

Aún con sus dificultades, este ejercicio de gobierno y ciudadanía ha demostrado que la democracia participativa no es un obstáculo para la eficiencia administrativa, sino que puede ser un factor muy útil para mejorar el desempeño del gobierno, pues luego de varios años de su implementación en Porto Alegre este ya ha dado resultados positivos.

En el ámbito financiero, el gobierno logro un equilibrio sustentable en las finanzas pues en 1989 Porto Alegre tenía un nivel de ingresos que apenas alcanzaba para cubrir sus gastos de administración y por ello el primer año de implementación del presupuesto participativo se tuvo un déficit fiscal considerable, pero a partir de 1990 los ingresos fueron aumentando con respecto a los gastos totales, es decir, se mantuvo un superávit debido al crecimiento de la recaudación y la reducción de los gastos corrientes.

Los ingresos de Porto Alegre se incrementaron en dos veces y media en términos reales. Este sorprendente crecimiento se debe en parte al proceso de descentralización que se realizó en Brasil en los años posteriores a la promulgación de la nueva Constitución Federal de Brasil de 1988 y al gran esfuerzo realizado por el gobierno



municipal. Este esfuerzo ha tenido dos componentes principales. El primero y más importante consiste en una serie de reformas fiscales que se iniciaron en 1989 y que continuaron en los años siguientes. El segundo componente es un proceso de modernización que se produjo dentro del área de finanzas que mejoró muchísimo la capacidad administrativa del gobierno en materia fiscal. En lo que se refiere al gasto, una administración fiscal austera y estricta y un firme compromiso de mantener el gasto público bajo control, es lo que explica porqué el gobierno fue capaz de lograr una relativa reducción de los gastos corrientes (aunque haya crecido de manera notable en términos absolutos) y un aumento de gasto de capital posible de costear.<sup>164</sup>

En cuanto a los servicios prestados por la municipalidad, también se han logrado muchos avances en casi todas las áreas del gobierno, tanto en su cobertura como en su calidad.<sup>165</sup>

Referente a los efectos redistributivos, la composición de los presupuestos y de los planes de inversión ha reflejado una importante transferencia de recursos hacia los sectores más pobres durante los últimos diez años. El presupuesto participativo ha dado prioridad principalmente a la pavimentación de calles, los programas habitacionales y el sistema de aguas residuales y desagües, seguidos por la educación y la salud. La gran mayoría de las inversiones se implementaron en regiones de la ciudad cuya infraestructura urbana era limitada o inexistente.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Utzig José Eduardo, El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental, Banco Mundial, p 28. (en línea) [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/ElpresupuestoparticipativoenPortoAlegrean%C3%A1lisisbasadoenelprincipiodelegitimidaddemocr%C3%A1ticayelcriteriodedesempe%C3%B1ogubernamental/\\$FILE/B4.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/ElpresupuestoparticipativoenPortoAlegrean%C3%A1lisisbasadoenelprincipiodelegitimidaddemocr%C3%A1ticayelcriteriodedesempe%C3%B1ogubernamental/$FILE/B4.pdf) (consulta 26 septiembre 2005).

<sup>165</sup> “Por ejemplo, en el servicio de suministro de agua, la cantidad de hogares que obtiene el servicio se ha elevado de 400.000 en 1990 a 485.000 en 1996. En la actualidad, el sistema de agua llega al 99% de los hogares de la ciudad. En el sistema de alcantarillado, se observa que el crecimiento fue incluso mayor. El porcentaje de la población que obtiene el servicio aumentó del 46% en 1989 al 74% en 1995.<sup>46</sup> De 1989 a 1996, solamente durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores se instalaron 900 Km. de alcantarillado mientras que en todos los gobiernos anteriores se habían construido 1.100 Km. (Navarro, 1996, citando *O Estado de São Paulo*, San Pablo, 7 de marzo de 1996). En lo que respecta al servicio de recolección de basura, el índice de hogares que reciben el servicio subió del 94% (noventa y cuatro por ciento) en 1991 al 100% (cien por ciento) en 1996.<sup>47</sup> En el campo de la educación, las inversiones realizadas por el gobierno permitieron incrementar el total de matrículas entre 1989 y 1995 en más del doble, esto sumado a un importante aumento de la calidad.<sup>48</sup> Otra partida que tuvo una notable mejoría es la pavimentación de las zonas suburbanas, lo cual por lo general viene acompañado de infraestructura urbana básica como desagües y obras de saneamiento. El gobierno ha construido en promedio 25-30 Km. de calles nuevas por año, sobre todo en las regiones más pobres de la ciudad.” Fuente: *Secretaria Municipal de Obras e Viação* (SMOV) y *Gabinete do Planejamento* (Gaplan). Citado en Utzig José Eduardo, Op. Cit., p 30.

<sup>166</sup> Utzig José Eduardo, Op. Cit. p 31.

Entre los mayores logros que ha dado el presupuesto participativo no podemos dejar fuera la corresponsabilidad con que trabajan gobierno y ciudadanía, pues permitió el incremento del interés en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, así mismo el conocimiento de lo que hace el gobierno, lo que ha permitido generar confianza y un clima de cooperación en el que los actores se vuelven más responsables y al mismo tiempo la integración de las demandas con respecto al tamaño del presupuesto, es decir, ambas partes reconocen los alcances y limitaciones y las respetan, también la transparencia en las cifras ha generado un sentido de responsabilidad en la población, por lo que es posible lograr consensos sobre en lo que se puede o no invertir.

*“El desempeño del gobierno de Porto Alegre fue bueno porque también implementó, por así decirlo, los principios básicos de una gestión administrativa eficiente. Como lo demuestra Tendler (1997), un buen gobierno depende de la combinación de muchas variables distintas pero no puede funcionar bien sin voluntad política ni capacidad administrativa. Si el gobierno de Porto Alegre no hubiese logrado mantener la situación financiera en una condición saludable, motivar a los empleados de la Municipalidad y mejorar la capacidad administrativa e incrementar la calidad de los servicios, seguramente no habría tenido éxito. En síntesis, sería ingenuo pensar que sólo con la participación se llegó a los resultados expuestos con anterioridad. El presupuesto participativo no es responsable de todos los logros ni de todos los fracasos del gobierno de Porto Alegre. Por otra parte el presupuesto participativo no es una garantía ni una solución mágica. El análisis del presupuesto participativo en realidad demuestra que una amplia participación no es incompatible con un buen gobierno e incluso, con el tiempo puede ayudar a lograrlo.”<sup>167</sup>*

A nivel internacional tiene gran importancia el grado tanto de transparencia como de participación ciudadana en el presupuesto. A propósito de evaluar los índices de los países con respecto a ello, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, con apoyo de la Fundación Ford y la Fundación Open Society Institute publicaron el “Índice Latinoamericano de Transparencia presupuestaria”. El objetivo de este estudio fue contar con información que permitiera evaluar que tan transparentes son las prácticas presupuestarias en ocho países de Latinoamérica.

Las 14 variables que considera este índice son:

---

<sup>167</sup> Ibídem, p. 41.

1. Participación Ciudadana en el presupuesto
2. Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto
3. Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto
4. Cambios del presupuesto
5. Asignación del Presupuesto
6. Fiscalización del Presupuesto
7. Evaluación de la Contraloría Interna
8. Capacidades de los órganos de control externo
9. Rendición de cuentas
10. Control sobre funcionarios federales
11. Responsabilidad de niveles de gobierno
12. Información sobre deuda federal
13. Calidad de la Información y estadísticas en general
14. Oportunidades de la información del presupuesto

Los resultados de este estudio para México fueron los siguientes:

Las variables mejor evaluadas según las percepciones de los expertos y usuarios de la información presupuestaria para el año 2003, fueron<sup>168</sup>:

- **Información sobre criterios macroeconómicos**, la cual se define a través de si el ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto y si las proyecciones de los ingresos son confiables. Aunque este fue la variable con mejores resultados, también se obtuvo que esta área no es lo suficientemente fuerte, pues según los encuestados, los documentos presupuestarios carecen de información confiable.
- **Calidad en la Información y estadísticas en general**, Considera si las estadísticas que generan las instituciones nacionales contienen datos verídicos, si la información permite un análisis detallado, si la información presupuestal permite un análisis integral, es decir, evalúa la calidad de la información presupuestal. El resultado de la evaluación fue que apenas se cumplen satisfactoriamente.

---

<sup>168</sup> Vease para mayor información el Índice latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, resultados para México, México, FUNDAR; CIDE, 2003.

- **Fiscalización del Presupuesto**.-se refiere sobre todo a la auditoría o fiscalización que se realiza al gasto ejercido por las empresas paraestatales y a la contratación de deuda externa. Los resultados indicaron que la fiscalización de los recursos ejercidos por los sectores mencionados no es muy confiable.

Dentro de las variables peor evaluadas se encuentran:

**Participación Ciudadana en el presupuesto**.-Esta variable evalúa:

- La existencia de mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- La existencia de mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto
- Si el ejecutivo informa ampliamente a la población en caso de que se hubieran dado cambios sustantivos en el presupuesto aprobado,
- Si al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto, y
- La existencia de mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto.

Según este índice, desde 2001 esta variable ha obtenido la calificación mas baja, lo que nos habla de una gran área de oportunidad para nuestro país y sobre todo la necesidad de crear mecanismos que ayuden a elevar la participación ciudadana en el presupuesto.

**Responsabilidad de los niveles de Gobierno**.-mide la claridad que existe en México en las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles de gobierno. Los resultados muestran que existe muy poca claridad en las responsabilidades presupuestarias de los diferentes niveles de gobierno.

**Evaluación de la contraloría interna**.- Evalúa la confiabilidad de la contraloría interna, cuyos resultados muestran muy poco confiable.

Los resultados de estas variables que muestra el índice de transparencia presupuestaria nos hablan de la necesidad de reforzar mecanismos tanto de

participación, pero sobre todo de transparencia y de calidad de la información que se proporciona, pues a pesar de los avances que se han obtenido en los últimos años, aún queda un gran reto para lograr una percepción confiable de la actividad del gobierno.

Ahora bien, conozcamos el esfuerzo que se ha hecho en la Delegación Tlalpan para impulsar la participación ciudadana en el presupuesto público.

### **5.3.-EL SURGIMIENTO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN TLALPAN**

El gasto público en la prestación de servicios básicos es un punto directo de contacto entre autoridades y gobernados, sin embargo, no es un instrumento que se haya tomado en cuenta anteriormente para mejorar la gobernabilidad. Según Swarnim Waglé<sup>169</sup> las principales limitantes de los gobiernos en relación con la gestión de sus presupuestos se refieren a tres aspectos fundamentales, el primero de ellos es las limitaciones de información, es decir a la distancia que existe entre el gobierno y los ciudadanos, específicamente de los ciudadanos de escasos recursos. Esta situación imposibilita una efectiva intervención y planificación para combatir la pobreza y satisfacer las principales demandas de los ciudadanos. La segunda se refiere a las limitaciones de capacidad, en las que aunque el aparato estatal sepa qué hacer, carece de los recursos humanos y financieros para emprender las acciones desarrolladas, situación para la cual es necesario determinar prioridades y tratar que los ciudadanos comprendan las limitantes que se tienen y en tercer lugar tenemos las limitaciones de incentivos que se refieren específicamente a que en el gobierno, los incentivos políticos y burocráticos no están muy bien definidos, situación que es menester atacar con el reconocimiento y confianza de la ciudadanía.

“Las recetas formales para resolver estos problemas incluyen el fortalecimiento de las capacidades, la descentralización y la institucionalización de los sistemas de responsabilidad. Sin embargo, como las experiencias del pasado han demostrado que

---

<sup>169</sup> Waglé Swarnim y Shah Parmesh, Participación en los sistemas de Administración del Gasto Público, Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial, USA 2005. p 2.

estas recetas son inadecuadas, la participación ciudadana (...) ha surgido como un efectivo instrumento complementario para el desarrollo.”<sup>170</sup>

Esta idea de incorporar la participación ciudadana para mejorar tanto la gestión como el impacto del gasto público se ha implementado ya en varios países del mundo y México no es la excepción. Veamos a continuación cómo se formuló esta experiencia en Tlalpan, D.F. La manera como se experimentó fue similar a la de Brasil, es decir, incorporando la participación en la planificación del presupuesto.

El presupuesto participativo surgió en la delegación Tlalpan como un programa de gobierno denominado “*Hacia un presupuesto participativo*” que tenía entre sus principales objetivos<sup>171</sup>:

- El favorecer programas que llevaran a la consecución de una autonomía real para que las Delegaciones decidieran sobre sus recursos.
- Establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, para compartir el poder de decisión sobre los asuntos públicos,
- Transparentar la forma y las acciones de gobierno, a través de la publicación, difusión, seguimiento y evolución del ejercicio presupuestal
- Promover la intervención corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras, e
- Impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía mediante espacios y canales permanentes de diálogo, capacitación, diseño y evolución de propuestas.

Debido a que este programa se cimentó sobre un esquema jurídico muy restrictivo con respecto a la autonomía delegacional para ejercer el presupuesto y que por lo tanto no se cuenta con la autonomía suficiente para determinar los techos y montos definitivos,

---

<sup>170</sup> Ibidem.

<sup>171</sup> Memoria del foro Políticas Públicas y corresponsabilidad ciudadana: experiencias de presupuesto participativo en la Ciudad de México, México, noviembre 2002.

el programa no se basó en la asignación de un monto específico de los recursos, sino en la priorización de obras, contemplando el tiempo de rezago, el beneficio social, criterios de equidad, la factibilidad técnica y jurídica.

El proyecto del presupuesto participativo comenzó en Tlalpan antes de que fuera elegido como delegado el Dr. Gilberto López y Rivas.

Consecutivamente, se llevo a cabo un foro de participación ciudadana, en el cual, se tuvo un acercamiento con funcionarios de gobiernos locales de países como Brasil, Uruguay, Nicaragua, El Salvador y México para discutir principalmente acerca de la democratización del ejercicio de gobierno y de la apertura de espacios a la participación ciudadana. Este evento sirvió como punto de partida para el proyecto del presupuesto participativo que se implementaría durante los años 2001-2003.

La presentación del informe de la Primera Rendición de Cuentas de los primeros cien días de gobierno correspondientes a los meses de octubre de 2000 a febrero de 2001, significó un nuevo acercamiento del gobierno local con la ciudadanía, pues se procuró que éste no fuera solo la presentación de datos, sino que constituyera un nexo entre gobernantes y gobernados.

*“La rendición de cuentas, por lo tanto, fue pensada como un proceso en el que se pretendió integrar a la ciudadanía tlalpense. Así, en el mes de febrero de 2001 fueron organizados talleres preparatorios donde a los comités vecinales, las organizaciones sociales ya la población en general, se les daba por escrito, las acciones de gobierno para ser revisadas y para, simultáneamente, revisar los supuestos que hay en torno a una rendición de cuentas. Posteriormente, se llevaron a cabo cinco asambleas, una por cada zona territorial de Tlalpan, donde se formaron mesas de trabajo, cada una relacionada con los ejes de gobierno. Finalmente, la ciudadanía expresaba sus dudas u observaciones a los funcionarios presentes así como al propio Jefe Delegacional y éste respondía. Para las autoridades de la Delegación, amén de la exposición de lo trabajado durante ese periodo gubernamental, los talleres representaban un mecanismo de evaluación ciudadana no sólo de su desempeño como funcionarios, sino también para que la propia población se autoevalúe en su calidad de ciudadanos.*”

*Cabe añadir, que el Informe del Primer Año de Gobierno del Jefe Delegacional se llevó a cabo bajo este mismo formato, en los meses de noviembre y diciembre de 2001.<sup>172</sup>*

Posteriormente a este informe, en el mes de mayo de 2001 se Publicó el Programa de Construcción de Obra, cuyo objetivo fue que la población conociera las obras que el gobierno pretendía hacer como parte del Programa Operativo Anual. Con la publicación de este programa se convocó a formar los comités de seguimiento de obra, que serían las instancias ciudadanas encargadas de dar seguimiento a las obras públicas.

De esta forma, comenzó a configurarse el programa “Hacia un Presupuesto Participativo” pues se había empezado a convocar a la ciudadanía a tomar parte en la decisión de las obras que operaría el gobierno.

Las instancias gubernamentales encargadas de echar a andar este proyecto, fueron:

- La Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano
- La Dirección General de Desarrollo Social
- La Dirección General de Enlace Territorial
- La Contraloría Interna
- La Oficina de Comunicación Social
- Las cinco coordinaciones territoriales de la Delegación Tlalpan y
- La Coordinación de Participación Ciudadana

Una vez establecidos los esfuerzos que se requerían para operar este programa, se echo a andar en cinco etapas que veremos a continuación.

#### **5.4.-FASES DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”**

Ya hemos visto que las posibilidades de la participación ciudadana en cualquiera de las fases del ciclo presupuestario son actualmente a nivel general, muy acotadas, sino es que nulas, sin embargo, para impulsar un programa de presupuesto participativo, se tiene que tomar en cuenta que para que la participación sea posible es necesario contar

---

<sup>172</sup> Kuri Patricia, Op. Cit. Pág. 124.



con información básica sobre el presupuesto y su proceso, es decir, es necesario que la ciudadanía conozca el proceso y las instancias que participan en éste. Por ello, la primer fase de implementación del programa la constituyo la de difusión e información.

### **Fase 1.-Difusión e Información**

Durante esta fase se pretendió dar a conocer a la población lo que constituía el “presupuesto participativo”. Para ello el gobierno delegacional elaboró trípticos, volantes, manuales didácticos, pintas y mantas y otros medios; se dio a conocer públicamente el inicio del ejercicio y las formas de participación ciudadana. Aunado a ello, se llevo a cabo una ceremonia en la que el Jefe Delegacional esbozó el propósito y la orientación del programa, asimismo, se hizo entrega de un manual de apoyo en el cual se explicaban los elementos de contexto, los procedimientos para la presupuestación y niveles de competencia, así como las fases del presupuesto participativo y los datos sobre las cinco zonas territoriales integrantes de la demarcación.

Como parte de esta fase de difusión, se instalaron mesas informativas en diversos espacios públicos de la demarcación como son mercados y jardines, en las cuales se daba información sobre cómo se elabora un presupuesto delegacional, las instancias que intervienen en su decisión, las etapas que comprende, las obras y servicios que se consideran, las formas y canales de participación y también se informó acerca de las instancias en las que se brindaría asesoría para la elaboración de propuestas, así mismo, se distribuyeron los formatos para la presentación de las mismas.

El objetivo de esta fase fue que se conociera el sentido del ejercicio, e incorporar a los habitantes en la difusión del proceso, este objetivo tuvo sus resultados en el ejercicio de 2002, en el cual los equipos de monitoreo y algunas organizaciones sociales intervinieron, lográndose disminuir el número de mesas informativas para pasar de 350 en 2001 a sólo 185 en 2002.

### **Fase II.- Asesoría y Capacitación**

Durante esta fase, cada coordinación territorial proporcionó asesoría acerca del llenado de los formatos para la presentación de propuestas. Esta asesoría se orientó sobre todo a aspectos jurídicos, presupuestales y técnicos, como formas de medición, requisitos mínimos para la realización de una obra, etc.

Otra modalidad de capacitación fueron los talleres dirigidos a los ciudadanos cuyo interés rebasaba la elaboración de una propuesta. Por lo tanto, además de elementos técnicos, se les brindó un panorama general sobre la elaboración de un POA (Programa Operativo Anual) así como los procedimientos normativos y administrativos que sigue. Esta capacitación estuvo encaminada a dotar de mayores elementos técnicos, financieros y sociales, a los grupos que tienen un mayor compromiso con las acciones de gobierno como son los equipos de monitoreo, las organizaciones sociales y civiles y la ciudadanía activa. También se realizó el diplomado “Contralores Ciudadanos Delegacionales” con apoyo de la Contraloría General del D.F. y el CESEM, A.C.

### **Fase III.-Formación de Equipos de Monitoreo**

Los equipos de monitoreo se formaron a partir de los talleres anteriores, de manera voluntaria, con ciudadanos interesados en formar parte del ejercicio. Se crearon distintos tipos de equipos específicamente con la idea de respetar las características y necesidades de cada zona.

De esta forma, los equipos de monitoreo se formaron por personas con interés por participar individualmente y por cuadros medios de organizaciones sociales y políticas de diversas tendencias ideológicas.

El objetivo principal de los equipos de monitoreo fue supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a las propuestas territoriales y potenciar la organización ciudadana, además de representar a la ciudadanía.

Los equipos de monitoreo son plurales, autónomos y su membresía es honorífica. La relación interna y con la Delegación se rige por un reglamento, en el cual están definidas sus funciones. Entre éstas, la difusión, promoción y evaluación del programa, la coordinación de recorridos zonales con vecinos para tener una visión global de la

Delegación, así como la intervención en los subcomités de adquisiciones y obras, en las licitaciones públicas y en el seguimiento sistemático de la obra.

#### **Fase IV.- Recorridos**

Una de las tareas más importantes de los equipos de monitoreo es la organización de recorridos por las distintas zonas de la demarcación. Los objetivos de los recorridos se han ido complementando; así en 2001 el propósito fue conocer las condiciones de las cinco zonas de la Delegación, a fin de ampliar la visión ciudadana del territorio y de tener elementos para la priorización con equidad, de acuerdo con las características y necesidades de cada lugar. En ese sentido, fue interesante para los vecinos de zonas urbanas conocer las necesidades de colonias rurales o en construcción. Para 2002 se sumó la inquietud de los equipos de monitoreo de evaluar las obras necesarias y recabar los datos técnicos mínimos para elaborar propuestas.

#### **Fase V.- Elaboración y entrega de propuestas**

Las propuestas se presentan con base en un formato incluido en el manual de apoyo, éste plantea algunos elementos básicos de tipo técnico y, como ya se dijo, para su llenado se proporciona asesoría permanente en cada una de las zonas territoriales. La entrega de propuestas está acompañada de un periodo de revisión y complementación que hacen la Delegación y los equipos de monitoreo y que considera la factibilidad técnica, jurídica y social. Por ejemplo, la construcción de un centro comunitario requiere no solamente de un espacio, sino de las características del terreno, del uso de suelo, de la propiedad jurídica, etc., lo mismo sucede con la instalación de drenaje, pues una precondition básica es la existencia de un colector. De este modo, los ciudadanos van aprendiendo en la praxis el ejercicio mismo de gobernar, sustituyendo la demanda y la presión sin sustento, por la propuesta; respetando los plazos de entrega y conociendo la normatividad pertinente.

Después las propuestas ciudadanas se vacían en una boleta de votación por cada unidad territorial, a fin de que la ciudadanía pueda priorizar las obras y los servicios que considere. Cabe señalar que en 2002, surge la idea de propuestas integrales a partir de los señalamientos que hacen las áreas técnicas de la Delegación, pues la experiencia de 2001 fue que la ciudadanía entregó propuestas muy fragmentadas. La integralidad

permite un mejor fundamento técnico, la optimización de recursos, el respaldo social de la obra, una visión global del entorno y evita la dispersión de la acción delegacional.

Durante el año 2001 se recibieron 8234 propuestas de las cuales 573 fueron integradas al POA, en el caso de 2002, se recibieron 6027 y se integraron 362.

### **Fase VI.- Votación en urnas y difusión de resultados**

Las urnas se colocan, de nuevo, en espacios públicos de la Delegación y su ubicación se da a conocer previamente a través de carteles y prensa escrita. Por último, se difunden los resultados de la priorización en cada unidad territorial o pueblo, según corresponda, así como los pasos a seguir hasta la aprobación final del POA. Hay que subrayar que los resultados obtenidos no son utilizados como elemento de diagnóstico; sino como necesidades que se deben resolver.

A diferencia de 2001, donde los resultados se difundieron una semana después de la votación a través de carteles y páginas web, en 2002 se sumaron a la tarea los equipos de monitoreo, lo cual permitió una mayor contundencia y acercamiento con la población. El año anterior participaron en la votación 11,427 personas a través de 350 urnas; y en 2002, con 185 casillas el número de votantes se duplicó logrando 20,379 votos.

La priorización de las obras y los servicios, a través de votación, permitió que se llegara a los distintos niveles de participación contemplados en la pirámide, es decir, del ciudadano pasivo preocupado por su calle y que se limita a ejercer su derecho al voto durante las elecciones, hasta el ciudadano organizado que plantea propuestas integrales y de beneficio colectivo.

### **Fase VII.- Elaboración del anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA)**

El presupuesto participativo consideró el proceso de consulta y de participación de acuerdo con los tiempos administrativos, pues el anteproyecto del POA se entrega en septiembre- octubre a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, la cual a su vez – y luego de una serie de ajustes - envía a la Asamblea Legislativa. El inicio del ejercicio

durante el mes de mayo hizo posible contar, de manera anticipada, con la propuesta detallada de los frentes de obra y los montos del presupuesto destinados a ellos.

La idea de que trabajen juntos la comisión delegacional y los equipos de monitoreo, obedece a la necesidad de garantizar condiciones equitativas de desarrollo para las cinco zonas territoriales de Tlalpan. Por eso, Hacia un presupuesto participativo entró en un proceso de debate y deliberación con los equipos de monitoreo para determinar cómo se estructuraría el presupuesto. De hecho, la asignación de recursos vía montos históricos ya no responde a las condiciones actuales de la Delegación; por ejemplo, escalinatas y empedrados ya no son aperturados para Tlalpan y, sin embargo, son una de las solicitudes de la población. Con el agua potable sucede algo similar, pues históricamente los techos destinados a ello son muy amplios, mientras la población solicita sólo la quinta parte.

La definición y ajustes, además de debate, exigió un ejercicio complejo en el que se deben compaginar techos históricos, priorización, grado de marginalidad, factibilidad técnica y jurídica, etc. Una vez que las propuestas han sido validadas se integran al POA de la Delegación y en septiembre, el Jefe Delegacional y los equipos de monitoreo presentan el POA ante el Jefe de Gobierno y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Gracias a este tipo de acuerdos, en noviembre la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano hizo un plan de trabajo para atacar el total de frentes de obra, planificar la preinversión y los anteproyectos ingenieriles, lo cual antes no se hacía de manera sistemática.

Después de autorizado el presupuesto anual por la Asamblea, se ajustaron y se publicaron las obras a realizar tanto del presupuesto participativo como las determinadas por la Delegación.

### **Fase VIII.- Seguimiento de obra y rendición de cuentas**

En esta fase se formaron las comisiones ciudadanas de seguimiento por frente de obra, con vecinos voluntarios involucrados de manera directa, para supervisar los tiempos y calidad de las obras. Para esta tarea, se les capacitó y se generó un sistema de reporte.

La publicación de las obras y la conformación de las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, así como el acompañamiento permanente a los equipos de monitoreo, tuvo como propósito verificar los tiempos y la calidad de las obras; además, ayudar a prevenir el desvío de recursos y su uso clientelar. Al final del año, se publicó un informe anual y se llevaron a cabo reuniones públicas para rendir cuentas a la población sobre el conjunto de las acciones de gobierno.

### 5.5.-RESULTADOS OBTENIDOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

Según el Balance que publicó en Gobierno Delegacional<sup>173</sup>, entre los resultados de la implementación del programa “*Hacia un presupuesto participativo*” tenemos que éste fue un importante ejercicio que ayudó a incrementar sustancialmente la participación ciudadana tanto en el ámbito de la supervisión de los compromisos obtenidos por el presupuesto participativo como en la simple colaboración en la elaboración de propuestas o en la votación de priorización de obras en las colonias, lo que generó un mayor compromiso delegacional, por lo que el gobierno le otorgo mayor peso a los recursos destinados al programa.

**Cuadro N° 8. - Nivel de participación ciudadana durante los tres años de ejercicio**

<b>Año</b>	<b>Participantes</b>	<b>Casillas</b>	<b>Promedio Votos/casilla</b>
<b>2001</b>	<b>11,472</b>	<b>350</b>	<b>33</b>
<b>2002</b>	<b>20,379</b>	<b>185</b>	<b>110</b>
<b>2003</b>	<b>18,073</b>	<b>169</b>	<b>107</b>

Fuente: Balance, Hacia un presupuesto participativo 2001-2003”. Gobierno Delegacional de Tlalpan, México 2003

Estos niveles y calidad de la participación constituyeron un gran aporte para el combate a la corrupción pues lograron desgastar el esquema tradicional del clientelismo ya que el ciudadano va dejando de requerir de líderes gestores al constatar que fácilmente puede hacer llegar sus propuestas al gobierno, que las puede sustentar y defender y que existe alta probabilidad de que se concreten. Un gran número de organizaciones

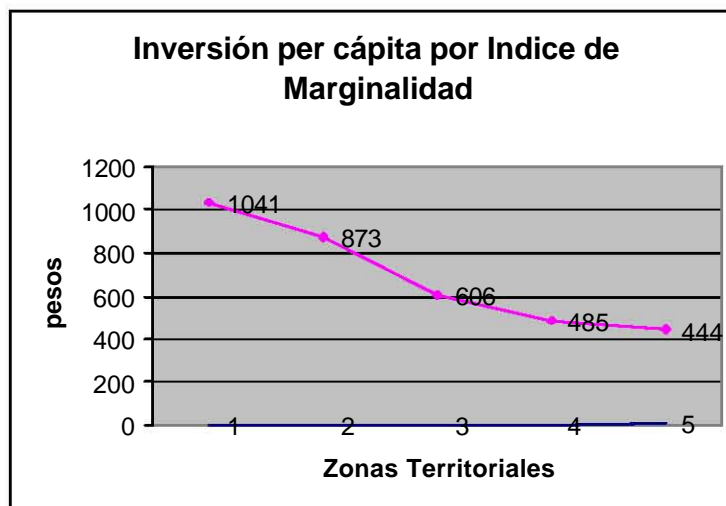
<sup>173</sup> “Balance, Hacia un presupuesto participativo 2001-2003”. Gobierno Delegacional de Tlalpan, México 2003.

sociales tomaron parte en este ejercicio, sobre todo en los Equipos de Monitoreo. Y con ello, también se redujo el margen de maniobra de los funcionarios que hacían actos corruptos en cuanto a la asignación de obras ya que con la publicación de los cuadernillos de obra, en los cuales el gobierno presentaba los compromisos de construcción de la delegación se dejaba muy poco margen para la discrecionalidad.

Por otra parte, este ejercicio demostró que con ayuda de la ciudadanía es mucho más fácil atender sus demandas, pues el compromiso de atender la petición ciudadana por medio del presupuesto participativo, forzó al gobierno a multiplicar el número de frentes de obra que tradicionalmente se habían hecho, por lo que se logro atender rezagos históricos o demandas que anteriormente se habían calificado de pequeñas y se habían sacrificado por obras de mayor magnitud pero que son de mucha importancia para la ciudadanía.

Del mismo modo, la definición de prioridades por unidad territorial se realizo respetando el proceso de equidad. Es decir, la inversión per cápita fue mayor en las zonas marginadas y descendió en las zonas más acomodadas como se puede ver en los siguientes cuadros:

**Cuadro N° 9**



Fuente: "Balance, Hacia un presupuesto participativo 2001-2003". Gobierno Delegacional de Tlalpan, México 2003.

### Cuadro N° 10 Inversión per capita por zona territorial

Zona	Inversión	Población	Inversión per Cápita
1	72,219,083	163,209	442
2	48,949,215	118,291	414
3	112,902,095	148,582	760
4	66,087,463	59,905	1,103
5	103,267,765	99,447	1038
<b>Total</b>	<b>403,425,621</b>	<b>589,434</b>	<b>684</b>

Fuente: "Balance, Hacia un presupuesto participativo 2001-2003". Gobierno Delegacional de Tlalpan, México 2003.

Del porcentaje de recursos asignados a la obra, en 2002 el 36% fue para el presupuesto participativo. Durante 2002, de un total de 968 frentes, 574 fueron determinados a través del presupuesto participativo; los resultados indicaron que el drenaje pluvial, el drenaje sanitario, el reencarpetado y pavimentación representan el 75% de la demanda, es decir, son los trabajos más apremiantes.

Asimismo, Hacia un presupuesto participativo permitió sistematizar la demanda de manera conjunta, en tanto que la demanda individual y fragmentada se captaría por el Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) y se atendería a través de la acción delegacional de mediano plazo.

Este ejercicio no fue solamente de presentación de demandas, sino que permitió un ejercicio corresponsable, en el cual los ciudadanos tuvieron que colaborar con las autoridades, midiendo calles, evaluando la textura del suelo y conociendo las factibilidades técnicas y jurídicas para que posteriormente pudieran supervisar las obras, esta corresponsabilidad sirvió también para que las demandas subsecuentes no fueran en mayor número sino que fueran más realistas, es decir, los ciudadanos se hicieron corresponsables de las acciones públicas, esto se reflejó en que la petición de demandas decreció en un 75% mientras que la participación aumentó casi a lo doble entre el primer y el segundo año y logro mantenerse en el tercero.



### Cuadro N° 11 Propuestas recibidas y demandas atendidas durante el ejercicio.

Año	Propuestas	Atendidas al año siguiente
2001	8,234	574
2002	6,027	486
2003	2,110	

Fuente: "Balance, Hacia un presupuesto participativo 2001-2003". Gobierno Delegacional de Tlalpan, México 2003.

El cuadro anterior muestra la cantidad de demandas que fueron atendidas en el ejercicio fiscal siguiente al año en que se presentaron las propuestas, las cuales como podemos ver se redujeron cada año y su atención aumentó del primero al segundo año, en cuanto a la atención de demandas presentadas en 2003, no se cuenta con el dato debido al cambio de administración y a la suspensión del programa del presupuesto participativo.

Por lo que respecta a la capacitación que recibieron los ciudadanos para poder comunicar al resto de la ciudadanía las acciones del presupuesto participativo a través de casillas, tenemos que las personas que se capacitaron técnica y normativamente a fin de dar seguimiento a la obra transformaron la interlocución con el gobierno al discutir sobre partidas, conceptos y programas de obras, incidiendo en la asignación presupuestal; así mismo aprendieron a usar el marco legal, al canalizar críticas y señalar las deficiencias gubernamentales, al grado de que obligaran a la Delegación a corregir decenas de frentes de obra de 2002.

Otro de los logros importantes de éste ejercicio lo constituye el hecho de que los equipos de monitoreo constituyeron un gran aporte para el programa de contralores ciudadanos del Gobierno del Distrito Federal y también constituyeron una gran parte de los subcomités de obras y de adquisiciones, además son el equipo motor del "seguimiento social de obra" que lleva a cabo la Contraloría General del GDF. Este significa que el ejercicio constituye un gran aporte para la Rendición de Cuentas y para la Contraloría Social.

Con el aumento de la participación ciudadana en el proyecto se logró incrementar el monto de los recursos decididos por la ciudadanía, pues de paso del 33% en 2002 al 55% en 2003, así mismo el gobierno se reservó una cantidad importante para cumplir sus obligaciones como son los servicios de mantenimiento a escuelas e inmuebles y a servicios muy necesarios pero que no los consideró la ciudadanía.

**Cuadro N° 12.-Recursos decididos por la ciudadanía a través del Presupuesto Participativo.**

Año	Monto destinado a PP (M\$)	Monto total (M\$)	% destinado a PP
2002	74	222	33
2003	90	165	55

Fuente: "Balance, Hacia un presupuesto participativo 2001-2003". Gobierno Delegacional de Tlalpan, México 2003.

Otras de las grandes aportaciones del ejercicio las constituyen las siguientes:

- Ayudó a la creación de un diagnóstico urbano dinámico de necesidades que se creó con los votos de la ciudadanía, este diagnóstico de necesidades le permite al gobierno establecer planes de mediano y largo plazo con acciones legitimadas y que en otro momento no considero importantes o que hubiera dejado para después como es el caso del sistema de drenaje en bs Pedregales de San Nicolás y así mismo este diagnóstico permitió ajustar los programas gubernamentales a las necesidades reales.
- El ejercicio del Presupuesto participativo resulto ser de muy bajo costo, pues las actividades de impresión, difusión, papelería, apoyos logísticos, etc. Constituyo un 0.7% en comparación con los recursos destinados a la construcción de obras derivadas del cumplimiento al mandato vecinal.
- Constituyó un claro ejercicio de transparencia, pues la publicación de manuales, folletos, gacetas informativas, informes, resultados de votación y obviamente el

involucramiento de los ciudadanos en las tareas del ejercicio, permitió a la ciudadanía evaluar el compromiso, la congruencia y el avance real de las acciones gubernamentales y le da elementos con que corregir esas acciones, así mismo, al gobierno le permitió además de legitimarse frente a la ciudadanía, entender sus limitaciones y alcances.

- También constituyó un nuevo tipo de rendición de cuentas que lejos de ser un discurso en el cual el gobierno lee una serie de cifras globales que nada dicen a los ciudadanos, fue una acción cotidiana entre el gobierno y la ciudadanía, en la que ambos contribuían a la evaluación del ejercicio.
- Ayudó a formular el plan de gobierno a partir de las prioridades identificadas entre autoridades y vecinos. Además, permitió organizar la demanda y presentar propuestas efectivas sobre políticas públicas.
- Posibilitó que la gente se relacione con el gobierno local a partir una visión global de la realidad.
- Permite adecuar de modo dinámico los techos presupuestales, más acordes a las necesidades actuales y romper las determinaciones mecánicas de tipo técnico presupuestal.
- Contribuye a abrir canales y mecanismos para la participación autónoma, plural, incluyente, corresponsable y propositiva de la ciudadanía.
- Favorece la promoción de un referente ciudadano que, en las condiciones jurídicas actuales, puede fungir como contrapeso semejante al de un cabildo.
- Favorece una práctica política transparente del gobierno hacia la sociedad. Asegura la posibilidad y el derecho de la población a construir colectivamente su hábitat, a decidir y autogestionar las formas de desarrollo que más le convengan.

- El ejercicio permite avanzar en la democratización del poder pues lo descentraliza y genera relaciones más horizontales entre el gobierno y la ciudadanía.

Aún cuando este ejercicio representó muchas aportaciones, también tuvo muchas limitaciones las cuales revisaremos a continuación.

### **5.6.-LIMITANTES DEL PROGRAMA “HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”**

Los obstáculos que se presentaron durante los dos años del ejercicio constituyen, al mismo tiempo, los retos a superar. Podemos decir que la gran limitante de Hacia un presupuesto participativo fue la falta de autonomía, pues si bien la intención es cumplir con el mandato sobre las obras y servicios que la población definió en las urnas, el Gobierno Central es el que define la política presupuestal global, limitando a la Delegación la facultad de priorizar sus recursos como mejor le convenga. En este sentido, uno de los grandes desafíos es la institucionalización del programa, de modo que se vuelva una herramienta fundamental de la planeación democrática.

Otro factor que dificultó la implementación de un ejercicio de este tipo son las resistencias del propio equipo de gobierno, por la tensión que representa conjugar los tiempos y las visiones técnico - normativas con una lógica ciudadana y social. Este tipo de programas rompe con esquemas de gestión corporativa y con posibles actos de corrupción, al hacer del dominio público el destino de los recursos.

Entre los principales obstáculos a los que se enfrentó el programa “Hacia un presupuesto participativo” fueron:

- La ley, ésta limita la atención delegacional a sus gobernados ya que al no contar con autonomía suficiente el margen de la administración se ve muy constreñido para atender las cambiantes necesidades de la población, de tal manera que los techos presupuestales, transferencias de recursos, programas prioritarios

definidos por el centro y la asignación de montos por tipo de recursos son ataduras que frenan la agilidad delegacional para atender a los ciudadanos.

- Otro freno lo constituyeron los procedimientos normativos de obras en los cuales existe el problema de que los precios unitarios por concepto que están oficialmente aprobados están fuera de la realidad, lo que provoca que las compañías contratadas para ejecutar los trabajos, no lo hagan adecuadamente, que no cumplan con los procedimientos de construcción, que utilicen materiales de baja calidad, con mano de obra no calificada y hasta incluso, incumplan el contrato.
- Un problema mas lo constituyó el hecho de que la burocracia es muy poco sensible hacia la ciudadanía, pues la información con la que cuenta está alejada de la ciudadanía y, además, se presenta renuente a la intervención ciudadana, minimizando sus aportaciones, no creen en la experiencia ciudadana y consideran que sólo ellos tienen el conocimiento necesario para saber lo que la población necesita, lo que se refleja en querer imponer sus ideas y aceptando críticas y alternativas sólo bajo presión. Por otra parte, la burocracia aún tiene la idea de gobernar como siempre se ha hecho y es reacia a compartir la gobernabilidad con actores sociales que supervisen y aporten a las acciones gubernamentales. Así mismo, también prevalece la idea de favorecer con obras a grupos políticos aliados o a funcionarios y el no transparentar las acciones.
- La combinación de estos factores resulto en que el planteamiento político de “Poder Ciudadano” se asumiera de manera irregular por el conjunto de la administración delegacional y por lo tanto, el accionar llegó a ser por momentos, contradictorio e inconsecuente. Es decir, hubo fallas en la corresponsabilidad pues fue el gobierno quien la tuvo en su mayor parte y se reflejó en que las principales dificultades se vieron al no cumplir al 100% las prioridades ciudadanas, en la incapacidad de mantener la capacitación técnica ciudadana, en evitar la total consecuencia de la supervisión ciudadana, pero sobre todo, en la pobre calidad de las obras ejecutadas.

- Hubo también problemas con la supervisión, pues ésta resultó muy costosa y las compañías que fueron contratadas para efectuarla no lo hicieron de manera correcta y tampoco se logro establecer un mecanismo que permitiera a las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra intercomunicarse con dichas compañías, por lo que no se pudo tratar de manera periódica y sistemática la problemática de cada uno de los frentes de obra.
- El ejercicio no contó con el visto bueno de todos los actores políticos tradicionales ya que hubo quienes lejos de apoyarlo, se encargaron de decir, entre otras cosas, que la participación ciudadana era diminuta, que el gobierno perdía capacidad de decisión, que la participación en el ejercicio requería excesivos recursos, etc., es decir, el gobierno delegacional sufrió desgaste.
- Entre la misión del programa se encontraba no solo conocer y satisfacer las necesidades de la ciudadanía, sino crear un mecanismo de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, de transparencia y desde luego, crear una ciudadanía mucho más activa e interesada en la gestión gubernamental. A este respecto, el programa se quedo corto ya que sólo se pudo incluir la acción de obra por contrato, con las limitaciones y fallas ya descritas. Sin embargo se logro una plataforma inicial exitosa, que es necesario ampliar a más programas a más programas Delegacionales y mejorar conjuntamente con la ciudadanía su aplicación. Por otra parte, también se aprendió que es necesario impulsar mucha más participación de la ciudadanía, que se requiere capacitar a esta para que pueda participar más activamente y desde luego, que el gobierno tiene la inmensa tarea de abrir canales a la participación sin que el mismo la dirija o coordine y que esto sólo puede lograrse con voluntad política.

Aún con sus limitaciones, el ejercicio constituyó una gran experiencia para la delegación y sobretodo para la ciudadanía, pues este ejercicio trascendió fuera de la delegación, obtuvo el premio “Gobierno y Gestión Local” otorgado por el CIDE en conjunto con la fundación FORD y diversas organizaciones civiles, así como el reconocimiento de la Federación Mundial de Ciudades Unidas.

De igual forma, se crearon diversas investigaciones respecto al tema, se expuso la experiencia a otros estados del país, a otras delegaciones, e incluso a países como Cuba, El Salvador, Nicaragua y Brasil.

Se participó en distintos foros y seminarios entre los que destaca el seminario internacional "Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Espacio Local" organizado por la UNAM, también se recibió la visita de Pedro Pontual, conocido como el padre del presupuesto participativo y de Miguel Fernández de la intendencia de Montevideo, ciudad en la que junto con Porto Alegre se inicio el ejercicio y de quienes se obtuvieron buenos comentarios sobre el programa de Tlalpan.

Es importante mencionar, que este programa no arrojó los resultados que se hubieran esperado en comparación con Brasil, por ejemplo, pero ello es debido a que este fue un programa muy limitado, al que le faltó sobre todo tiempo pues una vez que concluyó el gobierno del Delegado López y Rivas, no se retomó esta práctica.

Resulta un error esperar resultados como los que dio en Brasil cuando allá es una ley y aquí apenas empezaba como un programa gubernamental. Así mismo el éxito de este tipo de programas depende de la capacidad que se le dé para reforzar y ampliar las áreas que aún no se incluyen, (recordemos que sólo incluye lo relativo a priorización de obras y servicios públicos) y de su capacidad de autonomía y alejamiento del clientelismo ya que por si mismo, el presupuesto participativos es desestabilizador en términos políticos y culturales,

Por último queda decir, que también constituye otro error ver esta práctica como algo que tiene que funcionar por el hecho de que funcionó en otro lugar, es decir, se tiene que ubicar cada ejemplo en sus condiciones políticas, económicas y culturales propias y claro tampoco creer que por que no dio los resultados esperados, no es una práctica enriquecedora y que por lo tanto no vale la pena seguir experimentando, pues recordemos que el ejercicio y aprendizaje de este tipo de prácticas, es gradual y tardado, pero al mismo tiempo nos da la oportunidad de aprender y corregir.

En síntesis, lo que demostró el ejercicio del presupuesto participativo es que es una práctica positiva, ya que muestra que es posible gobernar con y para la población y que además logró crear un embrión de ciudadanía, capaz de defender sus derechos y exigir el cumplimiento de las obligaciones del gobierno.



## CONCLUSIONES

A partir del presente sexenio, el gobierno mexicano ha dado pasos importantes orientados a promover la participación ciudadana, así como la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, el presupuesto en uno de los elementos que aún se encuentran atrasados en estas materias, pues la ciudadanía mexicana se encuentra alejada de las decisiones con respecto al destino de los recursos; tiene un alto grado de desconfianza en el gobierno acerca del ejercicio presupuestal, el gobierno no le brinda de forma clara, entendible y oportuna la información al respecto, y son insuficientes los indicadores de evaluación del impacto adecuado del gasto, es decir, el sistema de rendición de cuentas no es suficiente para prevenir la corrupción.

Debido a esta situación, el objetivo de esta investigación fue demostrar la importancia de la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía, específicamente la relevancia de tomar en cuenta la opinión ciudadana en la elaboración de la agenda presupuestal y de crear mecanismos de participación directa que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de expresar sus prioridades en la asignación del gasto como elementos substanciales para fortalecer la transparencia, la legitimidad gubernamental y para la recuperación de la confianza ciudadana en el gobierno.

Luego de realizar la investigación, llegamos a las siguientes conclusiones:

- La crisis de legitimidad y de gobernabilidad que existe en nuestro país se debe a varios factores, entre ellos: a la impunidad, corrupción, a la poca eficiencia del Estado de Derecho, a que el gobierno no cuenta con los mecanismos necesarios para garantizar promover y asegurar los derechos de los ciudadanos y a que ni los partidos ni las instituciones gubernamentales han sido capaces de representar y asegurar los intereses de la ciudadanía.
- Debido a esta crisis de legitimidad, la sociedad civil se ha organizado a manera de satisfacer por su propia cuenta las necesidades que el gobierno y la administración no han sido capaces de resolver, por lo que el gobierno se ha visto rebasado.

- Para abatir estas crisis de legitimidad y de gobernabilidad, es necesario comprender, en primera instancia, que la labor de gobernar no es exclusiva del gobierno, sino que es un acto que requiere responsabilidad compartida entre las autoridades y los ciudadanos.
- La calidad de la democracia a la que aspiramos depende en gran medida del grado en que el gobierno y la ciudadanía, respetemos, promovamos y aseguremos los derechos de los ciudadanos.
- El gobierno y la administración pública se encuentran alejadas de la sociedad, por lo que tienen que buscar mecanismos que les permitan acercarse a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades y la mejor forma de ello es permitir que los ciudadanos colaboren con la tarea de gobernar.
- Es inminente la necesidad de que el ciudadano se involucre en las tareas del gobierno, por lo que se deben aumentar y fomentar las instancias de participación.
- Dentro de las herramientas más importantes para recobrar la confianza ciudadana. la legitimidad gubernamental, mejorar la gestión pública y para democratizar la tarea de gobernar, se encuentra la Transparencia y la Rendición de Cuentas.
- La Rendición de cuentas no es una concesión sino una obligación del gobierno y un derecho de los ciudadanos que implica entre otros aspectos:
  - ❖ La obligación de los funcionarios y políticos de informar sobre sus derechos
  - ❖ La capacidad legal de sancionar el mal actuar de los funcionarios (Estado de Derecho eficiente)
  - ❖ El derecho de los ciudadanos de recibir información y de contar con mecanismos para supervisar los actos del gobierno.
- Al ser el presupuesto el instrumento del que el gobierno se sirve para lograr los fines que tiene encomendados y que se costea a través de las aportaciones de los contribuyentes, resulta esencial transparentar su manejo para medir su efectividad, es por esto que la transparencia va acompañada de la necesidad de generar

confianza y certidumbre, esto ayuda a disminuir la discrecionalidad ya que al contar con la información correspondiente se pueden mejorar las capacidades de revisión y de control del presupuesto, el cumplimiento de los objetivos generales de gasto y del endeudamiento, además de reducir la corrupción.

- La participación ciudadana en cualquiera de sus manifestaciones (institucionales o no institucionales) no sólo es un elemento para el desarrollo democrático, sino que constituye una de sus vertientes más importantes, pues contribuye a una mayor equidad, a la eficiencia y a la sustentabilidad de las políticas, además permite priorizar mejor los recursos que se destinan al desarrollo social y sobre todo, es una gran fuente para que el gobierno se entere de los problemas y de las necesidades de la población.
- La participación ciudadana es un elemento de modernización de la gestión pública pues fortalece la relación de las personas con el Estado, procura que los ciudadanos aprendan y hagan valer sus derechos, que sean capaces de exigir un ejercicio de gobierno eficaz, transparente e incluyente, pero además consientes de las posibilidades de respuesta del gobierno.
- Para que el sistema de rendición de cuentas y la participación ciudadana funcionen se requiere que el Estado garantice de forma legal el acceso a la información pública y los espacios de participación ciudadana.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del D.F. son pasos importantes para acceder la cultura de la transparencia y la Rendición de Cuentas, pero también es el inicio de un largo camino por recorrer ya que es necesario analizar la aplicabilidad de la ley tanto a nivel federal como local para limar sus imperfecciones y adecuarla a las necesidades.
- El presupuesto participativo es una vía que se ha experimentado en varios países con el objetivo de lograr que el presupuesto refleje la prioridades de la sociedad a

través de la inclusión de los ciudadanos en su formulación. Sus resultados han sido muy favorecedores y por lo mismo ha tratado de ser imitado.

- En México, la Delegación Administrativa Tlalpan creó un programa de gobierno denominado “Hacia un presupuesto participativo”. En esta investigación mostramos de manera general la operación de este programa con el fin de ejemplificar la manera en que un programa de gobierno puede ser incluyente y combinar mecanismos como la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la descentralización, el fortalecimiento al municipio, procurando al mismo tiempo virtudes técnicas y democráticas y a través de ello aportar una gran enseñanza tanto a gobernadores como a ciudadanos.
- Mecanismos como este no significan derribar los procesos políticos y administrativos que existen, sino simplemente utilizar los aportes que la participación ciudadana brinda para hacer que el sistema de gasto público sea más transparente, responsable y eficiente.

Solo queda por decir que estamos frente a un largo camino a seguir en búsqueda de mejorar lo que hasta ahora se ha cimentado, es necesario reflexionar y presentar futuras investigaciones acerca de lo que aún falta por hacer, entre los temas que dentro de esta investigación se detectaron pendientes están:

- En materia de transparencia y rendición de cuentas es necesario no solamente garantizar el libre acceso a la información, sino cuidar la calidad de la información que se presenta, específicamente en materia presupuestaria para que sea lo suficientemente clara, entendible, desagregada y que se pueda interpretar fácilmente por los ciudadanos, pues no basta con poner mucha información al alcance de cualquiera.
- La transparencia gubernamental fortalece las instituciones del Estado, por que abate la corrupción, exige a los servidores públicos rendir cuentas y procura el Estado de derecho. Sin embargo, para que estos beneficios se vuelvan realidad es necesario

que los poderes judiciales y legislativos, de todos los niveles de gobierno, se incorporen de lleno a esta tendencia.

Por último, se tiene que reglamentar la protección de los datos personales de la ciudadanía que guarda el gobierno, además, las dependencias y entidades de la administración pública tienen que buscar formas de adecuar sus sistemas y procedimientos a la ley de transparencia.

## FUENTES DE CONSULTA

### LIBROS Y DOCUMENTOS

- Achard, D. Flores, M "Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina"; Fondo de Cultura Económica, PNUD; México, 1997.
- Alvarado Planas Javier Fundamentación historicista de los Derechos Humanos, en Pasado, Presente y Futuro de los Derechos Humanos, CNDH, UNED, México, 2004.
- Araujo Misoczky Maria Ceci La Relación entre Ciudadanía Activa y Administración Municipal en la Configuración de una Formación Político-Organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Reforma y Democracia, CLAD, Caracas 2001.
- Arellano Trejo Efrén "Impacto de la Corrupción en la Desconfianza Política", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2004.
- Ayala Espino José Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Ed. Diana, México, 2000.
- Baltazar Macias Atzimba, y Guerrero Amparán Juan Pablo El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La Construcción Institucional, en Transparentar al Estado, La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información, UNAM, México, 2004.
- Bañón Rafael La Nueva Administración Pública, Alianza Ed. España, 2003.
- Bobbio Norberto Estado, Gobierno y Sociedad, FCE, México 1994.
- Bobbio Norberto Diccionario de Política, siglo XXI Ed. México 1988. 483 p.
- Camou Antonio Gobernabilidad, Léxico de la Política, FLACSO, México, 1994. 285 p.
- Cansino César Entre la Democracia Real y la Democracia Ideal, Consideraciones Críticas, Metapolítica, No 39, México, 2005.

- Celso Texeira  
Elenaldo La Participación Ciudadana en el Poder Local en Brasil, Madrid, España 1997.
- Chávez Presa Jorge Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, FCE, México, 2000, 336 p
- Chapoy Bonifaz  
Dolores Beatriz Planeación, Programación y Presupuestación, UNAM; México 2003.
- Constantino Toto  
Mario Participación Ciudadana, Léxico de la Política, FLACSO, México 2000.
- Cuevas Noa  
Francisco  
José Las Insuficiencias de la Democracia Participativa, [http://www.periodicocnt.org/277mar2002/norte/archivos/bn\\_orte04.htm](http://www.periodicocnt.org/277mar2002/norte/archivos/bn_orte04.htm) (consulta 16 de julio de 2005)
- Cunill Nuria Los Posibles Fundamentos de la Participación Ciudadana, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, # 58, INAP, México, 1977.
- Cunill Nuria, y Bresser  
Pereira Luiz Carlos Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado, Paidós, CLAD, México, 1998.
- De la Garza Sergio  
Francisco "Derecho Financiero Mexicano", 18ª Ed., Porrúa, México 2000
- De Sousa Santos  
Boaventura Democracia y Participación. El Ejemplo del Presupuesto Participativo, El Viejo Topo, Portugal 2003.
- Faya Viesca Jacinto Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, México, 2000.
- Fôlscher Alta,  
Krafchik Warren y  
Shapiro Isaac Transparencia y Participación en el Proceso de Preparación del Presupuesto, Informe Nacional: Sudáfrica, Diciembre 2000.
- Fernández Claudia El Derecho a la información en México, Sala de Prensa, año III, Vol 2, México, 2002.

- Fernández Ramos Severiano      La Experiencia Europea en Materia de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información, en Cocha Cantú Hugo, (coord.), Transparentar al Estado, la Experiencia Mexicana de Acceso a la Información, México, 2005.
- Flores Marín Aline Eloísa      Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El Caso Mexicano, 2° lugar del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, ASF, México, 2001.
- Font Joan, Blanco Ismael, Gomá Ricard y Jarque Marina      Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD, "Administración Pública y Ciudadanía", Caracas, 2000.
- Freund Julien,      Sociología de Max Weber, Eds 62, Barcelona, 1967.
- Guerrero Amparán Juan Pablo y Sánchez de la Vega Rodolfo Madrid      Consideraciones sobre la Transparencia en el Gasto Público en México, CIDE, México, 2002.
- Guerrero Gutiérrez Eduardo      La Reinención del Gobierno en la Transición Democrática: Rendición de Cuentas en la Administración Pública en México, Primer lugar del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. ASF, México, 2001.
- Guerrero Omar      Principios de Administración Pública, Revista Digital Universitaria, N 1, UNAM, México, 2002.
- Ignacio Pérez Jesús      La Crisis Política del Estado como quiebra de la Legitimidad Democrática en América Latina: la Descentralización Educativa, entre la Eficacia Democrática, la Retórica, la Imitación y la Legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión, Revista Iberoamericana de Educación, N. 4, Venezuela 1994.
- Kelsen, Hans      Teoría del Derecho y del Estado, UNAM, México 1998.



- Kuri Pineda Edith  
Elvira “Izquierda, Participación Ciudadana y Democracia, el caso del Presupuesto Participativo en Tlalpan, un estudio de Caso”, UNAM, México, 2004.
- Lasagna Marcelo Partidos Políticos, Estado y Gobernabilidad en América Latina, Las relaciones de los Partidos Políticos con el Estado, Documento de Referencia, Panel IV, Primer reunión anual del FIAPP, .Miami, Diciembre 2001.
- López Ayllón Sergio La creación de la Ley de Acceso a la Información en México, una perspectiva desde el Ejecutivo Federal, en Transparentar al Estado, La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información, UNAM, México, 2004.
- López Montiel  
Gustavo Gobernabilidad y Procesos de Participación Democrática, la experiencia de la Ciudad de México, VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.
- Maiz Ramón ¿Más allá de la Democracia Representativa?, Jornadas de Sociología Política, España, 2003.
- Maria González de  
Asís “Reduciendo la Corrupción a nivel local” Curso de aprendizaje a distancia sobre Gerenciamiento Urbano de Ciudades, Banco Mundial, Washington DC, USA 2000.
- Mellado Roberto Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, Plaza y Valdez, México, 2001.
- Morlino Leonardo Calidad de la Democracia. Notas para su discusión, en Metapolítica, No 39México, 2005
- Olvera J. Alberto Elementos Teóricos sobre Auditoria Social, Material de discusión para la reunión organizada por el Civil Society Team, Banco Mundial, Universidad Veracruzana, México, 2005.
- Picardo Joao  
Oscar Gobernabilidad: Aproximación al Concepto y Perspectivas Documento sobre IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina, [http://www.insumisos.com/Articulos/GOBERNABILIDAD .pdf](http://www.insumisos.com/Articulos/GOBERNABILIDAD.pdf). (consulta 23 mayo 2005)

Rosique Cañas José Antonio	<u>Ciudad de México, Evolución y Perspectiva de la forma de Gobierno</u> , Segundo Congreso Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México, México, 2000.
Ruiz Sánchez Félix	<u>Presupuesto Participativo, Dilemas y Posibilidades de la Gestión Democrática</u> , Instituto Nacional Demócrata, Brasil, 2001.
Sáez Vladimiro	<u>Gestión Pública y Participación Ciudadana</u> , en Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, FLACSO, A.C., Chile, 1997.
Sánchez González José Juan	<u>Administración Pública y Reforma del Estado en México</u> , INAP, México 1998.
Sánchez González José Juan	<u>La Administración Pública como Ciencia, su objeto y su estudio</u> , Plaza y Valdés, México, 2001.
Serra Rojas Andrés	<u>Teoría del Estado</u> , Porrúa, México 1996, 849 p.
Serra Rojas Andrés	“ <u>Derecho Administrativo</u> , segundo curso”, Ed. Porrúa, México, 1997.
Utzig José Eduardo	<u>El Presupuesto Participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental</u> . <a href="http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/ElpresupuestoparticipativoenPortoAlegrean%C3%A1lisisbasadoenelprincipiodelegitimidaddemocr%C3%A1ticayelcriteriodedesempe%C3%B1ogubernamental/\$FILE/B4.pdf">http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/ElpresupuestoparticipativoenPortoAlegrean%C3%A1lisisbasadoenelprincipiodelegitimidaddemocr%C3%A1ticayelcriteriodedesempe%C3%B1ogubernamental/\$FILE/B4.pdf</a> . (consulta 26 de septiembre 2005)
Uvalle Berrones. Ricardo	<u>Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea</u> , IAPEM, México, 1998
Uvalle Berrones Ricardo	<u>Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México</u> , UNAM, Plaza y Valdez, México 2000.

Valverde Loya Miguel Ángel Transparencia, Acceso a la Información, y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

Waglé Swarnim y Shah Parmesh Participación en los Sistemas de Administración del Gasto Público, Banco Mundial, USA, 2005.

Zicardi Alicia Los Actores de la Participación Ciudadana, material de apoyo, lectura N° 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2001.

### **DOCUMENTOS INSTITUCIONALES**

Lavorde María Marvan Un Nuevo instrumento para ejercer el Derecho de Acceso a la Información, Serie Para leer sobre la transparencia, # 13, Secretaría de la Función Pública, México, 2004.

Rabotnikof Nora El Espacio Público y la Democracia Moderna, Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos N° 1, IFE, México 1997.

Reyes Heroles Federico Corrupción: de los Ángeles a los Indices, cuadernos de Transparencia, IFAI, N° 1, México, agosto 2004.

Schedler, Andreas ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia IFAI, N° 3, México, agosto 2004.

Ugalde Luis Carlos Democracia y Rendición de Cuentas, el caso de México, IFE, México, 2002.

Ugalde Luis Carlos Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de cuentas, México 2002.

Vázquez Nava María Elena Contraloría Social, Corresponsabilidad de pueblo y Gobierno, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1991.

- Zovatto Daniel Las Instituciones de Democracia Directa a nivel Nacional en América Latina, un balance comparado 1978-2001. En Democracia y formación ciudadana, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002.
- Zicardi, Alicia Participación Ciudadana, Congreso: los gobiernos locales: El Futuro Político de México. Congreso: Gobiernos Locales y El Futuro Político de México. Mesa De Participación Ciudadana.  
Documento de discusión, México, julio. 1999
- Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México 2004
- INEGI, Cuademo Estadístico Delegacional Tlalpan, GDF, 2001.
- Monografía del Gobierno de la Ciudad de México y Delegación Tlalpan. Tlalpan 2003.
- Balance, Hacia un Presupuesto Participativo 2001-2003". Gobierno Delegacional de Tlalpan, México 2003.
- Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tesis 2ª I/92, publicada en la página 44 del tomo X, de agosto de 1992.
- Manual del programa "Gobierno Abierto y Participativo", Gobernando Municipios sin Corrupción, Banco Mundial-ITESM, México, 2004.
- Memoria del foro Políticas Públicas y Corresponsabilidad Ciudadana: experiencias de Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, México, 2002.
- Índice de Transparencia Presupuestaria, CIDE, México 2003
- Propuestas para fortalecer la Participación Ciudadana en la Vigilancia y Control de los Recursos Públicos, Coordinación Técnica de Transparencia y Rendición de

Cuentas, Convención Nacional Hacendaria, México, 2004.

Manual Ciudadano 2003, Sedesol a los ojos de todos, Secretaría de Desarrollo Social, Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción, Transparencia Mexicana, México, 2003.

## LEGISLACION:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Planeación,
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

(textos vigentes a diciembre 2005)

## DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

<http://www.oecd.org>

<http://www.clad.org.ve>

<http://www.worldbank.org>

[http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc\\_resources/1230.php](http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc_resources/1230.php)

(Consulta 8 abril 2005)

<http://www.bid.org>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.e-local.gob.mx> ([http://www.e-](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC)

[local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC) [Administracion publica municipa2\)](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC)

<http://www.sdnic.org.ni/>