

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“La fiscalización de los recursos públicos en la aplicación de la  
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**ANA ESTEFANI VILLAGOMEZ SANTIAGO**

Director del trabajo recepcional:

**Mtro. Adrián López Cabello**

México, D.F. Noviembre 2013.

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## **Agradecimientos**

### ***A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México***

*Por darme la oportunidad de pertenecer a una de sus generaciones y formarme académica y profesionalmente. El haber concluido mi carrera profesional en ésta institución es y seguirá siendo uno de los grandes honores de mi vida. Asimismo, agradezco a esta casa de estudios por el apoyo económico que se me otorgó para la impresión y el empastado de este trabajo.*

### ***A mi padre***

*Por apoyarme, guiarme y confiar en mí en cada decisión tomada en cada momento de mi vida. Por alentarme a seguir siempre adelante y a buscar el conocimiento como un arma para lograr mi proyecto de vida. Mi gratitud y amor hacia él no tienen límites*

### ***A mis maestros***

*A quienes expreso mi más grande admiración, y quienes han sido para mí una fuente de inspiración ininterrumpida; no solamente porque he recibido de ellos una influencia intelectual muy valiosa; sino por haberme enseñado a conocer y a analizar la realidad; pero también por haberme impulsado a concluir este trabajo y cerrar esta etapa de mi formación académica. Todos ellos, en más de un sentido, implícita y explícitamente, han puesto algo suyo en estas páginas. Por compartirme sus conocimientos, por sus consejos, guía, paciencia, interés, vocación y todo lo dicho y lo que faltó decir, mi agradecimiento eterno.*

### ***A mi amigo***

*Marco por su apoyo incondicional, por sus consejos y su aliento para continuar con mis proyectos. Pero también por ser mi confidente en esta peculiar aventura de estudiar. Mi gratitud infinita.*

## Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	2
<b>Introducción</b> .....	4
<b>Capítulo I.- Cuerpo de conceptos</b>	
1.1. Ciudadanía.....	8
1.1.1. Ciudadanía como pertenencia.....	10
1.1.2. Ciudadanía como derecho.....	12
1.1.3. Ciudadanía como participación.....	14
1.2. Participación ciudadana.....	16
1.3. Laguna legal.....	20
1.4. Recursos públicos.....	21
1.5. Presupuesto participativo.....	23
1.6. Fiscalización.....	26
<b>Capítulo II.- Antecedentes históricos</b>	
2.1. La participación ciudadana en la Ciudad de México. Un breve recorrido.....	29
2.2. Origen de la <i>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal</i> .....	38
2.3. La elección de Consejos Ciudadanos en 1995.....	40
2.4. La <i>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal</i> de 1995.....	44
2.5. Elección de Comités Vecinales en 1999.....	48
2.6. La <i>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal</i> de 1999.....	50
<b>Capítulo III.- Lagunas legales en la <i>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal</i>. Vacíos en la Fiscalización de los recursos públicos.</b>	
3.1. Elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y su fiscalización.....	56
3.2. El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y su fiscalización.....	69
3.3. La <i>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal</i> y sus lagunas legales en materia de fiscalización de recursos públicos.....	77
3.3.1. Formulación del Presupuesto Participativo.....	82
3.3.2. Aprobación del Presupuesto Participativo.....	86
3.3.3. Ejecución del Presupuesto Participativo.....	92
3.3.4. Control del Presupuesto Participativo.....	108
3.3.5. La evaluación y las sanciones al Presupuesto Participativo.....	118
<b>Conclusiones y propuestas</b> .....	126
<b>Bibliografía</b> .....	132

## Introducción

El buen uso de los recursos públicos por parte de la ciudadanía puede servir de ejemplo a los gobiernos sobre cómo conseguir un mayor grado de eficiencia y bienestar social, que se vislumbren en un buen servicio a la comunidad y en la atención a las carencias de la población. Al no tener la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* una normatividad suficiente que resuelva la formulación, la ejecución, el control, la evaluación y las sanciones en la fiscalización del presupuesto participativo; además de crear opacidad en el uso de recursos públicos, también puede perjudicar el fin primordial de la *Ley*, que consiste en fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana, a través del fomento de una participación ciudadana más activa, inmediata, integral, universal y más responsable en la toma de decisiones.

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar y explicar las lagunas legales de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* vigente en materia de fiscalización de los recursos públicos asignados a su realización. A partir del análisis de las etapas del ciclo presupuestal (formulación, ejecución, control, evaluación y sanción) encaminadas a dar cumplimiento al ejercicio del 3% del presupuesto participativo asignado a los Comités Ciudadanos y a los Pueblos Originarios. Asimismo, exponemos las problemáticas y limitantes que presenta la participación ciudadana, a partir de su intervención en el ejercicio del presupuesto participativo regulado en el marco jurídico ya mencionado.

La importancia de esta investigación en términos político-administrativos está en entender la responsabilidad que tienen los ciudadanos y las autoridades en el ejercicio del presupuesto participativo destinado a satisfacer las necesidades más próximas de la población, que deben verse reflejados en resultados de interés colectivo, en la manera en cómo participan los ciudadanos en la toma de decisiones; pero sobre todo en el aumento de confianza de la población y en la transparencia del ejercicio del gasto público destinado a dar cumplimiento a dicha *Ley*.

Lo anterior, puede lograrse resolviendo algunas lagunas legales que presenta la *Ley* sobre los mecanismos y procedimientos de fiscalización del presupuesto participativo; así como estableciendo una regulación jurídica que defina y despeje las carencias y problemáticas presentadas en los casos sobre la fiscalización de dicho presupuesto.

Para la elaboración de este trabajo recepcional, realizamos una importante búsqueda de bibliografía que nos llevo a acercarnos a enfoques de diferentes disciplinas (jurídicas, económicas, sociales). Sin embargo, esto no implicó que se perdiera el enfoque fundamental de la ciencia política.

Este documento se compone de tres capítulos que enriquecen el desarrollo y análisis de esta investigación. En el primero, se desarrolla el marco conceptual de esta investigación, en el que se definen conceptos importantes y afines de este trabajo como ciudadanía, participación ciudadana, laguna legal, recursos públicos, presupuesto participativo y fiscalización, los cuales son fundamentales para comprender el proceso de programación y presupuestación que guía el desarrollo del tema central y que nos permiten analizar y explicar las lagunas legales que presenta la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* que se encuentra vigente, en materia de fiscalización de los recursos públicos.

El segundo capítulo, versa sobre los antecedentes históricos de la participación ciudadana. Para ello, se hace un recorrido histórico desde los años setentas hasta nuestros días, con la finalidad de que el lector pueda entender como se ha dado este proceso de participación ciudadana en el ámbito institucional en el Distrito Federal. También se habla sobre el surgimiento del marco jurídico-legal que sustentaron las elecciones de 1995 y 1999 y de cómo fue el proceso de elección en esos años. Lo anterior con la finalidad de mostrar cómo fue que la *Ley de Participación Ciudadana* promulgada en 1995 con el objetivo de transformar la estructura centralizada del gobierno, conferir facultades a los poderes locales y generar una política incluyente y eficaz de participación ciudadana, surgió y se fue forjando con los años cómo un instrumento que impulsó desde el ámbito institucional la participación y la intervención de los

ciudadanos en los asuntos públicos, en relación con su entorno inmediato, pero que a pesar de ser una herramienta innovadora que pretende incentivar la participación ciudadana, su diseño tuvo y sigue presentando lagunas legales en materia de fiscalización que crean problemas de opacidad y malversación en el uso de los recursos destinados al ejercicio del presupuesto participativo, lo cual distorsiona el objetivo central de la *Ley*.

El tercer capítulo es el de mayor relevancia para este trabajo recepcional, ya que en él se detallan las lagunas legales que presenta la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en materia de fiscalización de recursos públicos. En este capítulo se hace un análisis de la *Ley de Participación Ciudadana* del 2010, y de la información relativa al ejercicio de los recursos públicos destinados a asegurar el cumplimiento del presupuesto participativo sustentando en dicha *Ley*. Para ello, primero se hace un breve recuento de cómo se genera y qué actores intervienen el ciclo presupuestal que consta de cinco etapas (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación), tanto a nivel federal como a nivel local.

Lo anterior nos ayuda a aterrizar el tema a nivel local, comparar y ubicar problemáticas en materia de fiscalización del presupuesto participativo en relación con las prácticas que se llevan a cabo y lo que está regulado en la *Ley de Participación Ciudadana*. Para ello, se analizan cada una de las etapas del ciclo presupuestal encaminadas a dar cumplimiento al ejercicio del presupuesto participativo destinado a los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios del Distrito Federal

Dichas etapas nos ayudan a entender cómo y porqué es importante que el proceso de fiscalización de recursos públicos se realice de manera transparente, en todos los niveles de gestión, a fin de erradicar la opacidad y la malversación de recursos; y en nuestro caso en particular, nos permiten ubicar lagunas legales en materia de fiscalización de recursos públicos dentro de la propia *Ley*, que sin más, deben buscar reformarse a fin de garantizar el fortalecimiento y desarrollo de una cultura ciudadana y una participación ciudadana basada en la democracia, la corresponsabilidad, la pluralidad, la solidaridad, la responsabilidad social, el

respeto, la tolerancia, la autonomía y sobre todo la transparencia en el manejo de recursos públicos.

Asimismo, en este apartado se hace referencia a problemáticas cotidianas en las que se reflejan las lagunas legales en materia de fiscalización que presentó el diseño de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en la elección de Comités Ciudadanos y de Pueblos Originarios en el 2010. Por último, se exponen conclusiones y recomendaciones pertinentes, así como las posibles reformas en las que se abría que legislar.

Consideramos que es un tema que debe estar dentro de la agenda de gobierno y de la democracia misma, ya que la fiscalización de los recursos públicos en la aplicación de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* y el cumplimiento de los controles financieros, son los últimos pasos de un largo proceso que permite la regulación del dinero en la política y define una parte importante de la legitimación de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios del Distrito Federal. Fiscalizar el gasto en esta materia obliga a la acción política, a legislar sobre la materia para que la mencionada *Ley* refleje la voluntad de ejercer con pulcritud el gasto mismo y no sólo la intención de querer hacerlo.

No olvidemos que delante de nosotros están los retos centrales de la relación entre dinero (presupuesto público) y la participación ciudadana institucionalizada, con sus interrogantes recurrentes: ¿cómo se formula el presupuesto participativo destinado a los Comités Ciudadanos y Pueblos Originarios? ¿Cuál es el destino de sus recursos? ¿Cuánto presupuesto se les asigna y en qué lo pueden gastar? ¿Cómo se ejerce el control de sus finanzas y que actores intervienen? Y desde luego, explicar ¿Cómo y quienes realizan el procedimiento de evaluación y sanción a los órganos de representación ciudadana de las colonias del Distrito Federal y demás actores que intervienen en el gasto del presupuesto participativo? Recordemos que el manejo transparente del dinero en la política conviene a todos los ciudadanos y a los regímenes que les dan cabida, porque de ello depende en gran medida, el Estado de derecho. Estas son las preguntas de partida.

## Capítulo I Cuerpo de conceptos

### 1.1. Ciudadanía

Un concepto a considerarse para entender en primer lugar el proceso de participación ciudadana que se dio en el Distrito Federal y que abrió paso a una participación institucionalizada y normada en una ley, tiene que ver con ¿qué es ser **ciudadano**? y, ¿cómo se expresa **la ciudadanía** en el individuo? Ya que ambos temas se encuentran presentes en la actualidad como elementos indisolubles en las teorías de la democracia, ya que la democracia involucra ciudadanos. Por lo que en este apartado, en términos sustantivos y de pertenencia a la democracia, se hace referencia a la ciudadanía como *status* de miembro de una determinada comunidad política, con deberes y derechos definidos.

La ciudadanía en primer lugar establece una relación política entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad permanente, ya que el *status* de ciudadanía surgiría como consecuencia del reconocimiento oficial de la integración del individuo en la comunidad política, comunidad que desde los orígenes de la modernidad cobra la forma de Estado nacional de derecho (Cortina, 2001:38).

Por su parte, con esta definición de ciudadanía, presentada por Adela Cortina, el término ciudadano hace referencia a la identidad política de los individuos, en el espacio público, ya que al designárseles como ciudadanos, se alude al modo en que tales sujetos están presentes en y se relacionan con su sociedad en tanto colectividad organizada políticamente, es decir, la ciudadanía es un modo de inserción en la sociedad política (Peña, 2000:23)

En otras palabras, en esta definición el *status* de ciudadanía nacería como un mecanismo de regulación y de identidad social de las relaciones entre el Estado-gobierno e individuo; en donde el ciudadano sería aquella persona que

tiene derechos y deberes en tanto es miembro de un Estado (comunidad política); el cual le otorga como miembro protección mediante sus leyes, pero al mismo tiempo le obliga a cumplirlas.

Considerando los elementos anteriores, Héctor Tejera Gaona menciona que “la ciudadanía se refiere a la relación entre el individuo y el Estado”, es decir, a la relación regida con base en derechos y obligaciones. En este sentido, es el conjunto de protecciones que el Estado les garantiza a los actores y las responsabilidades entre los actores de una sociedad. Desde el concepto de Estado-nación el ciudadano tiene una naturaleza adscriptiva: se es ciudadano de una nación por el hecho de haber nacido en el territorio que le es propio. Esto es, la ciudadanía es una relación independiente de la voluntad de los actores (2010: 15). Para este autor:

la ciudadanía remite a los derechos que el Estado le otorga a los ciudadanos, particularmente en un régimen democrático. Es decir, a los derechos de elegir y ser electo, de participar y de organizarse, entre otros. La ciudadanía aparece como una diversidad de posiciones e intereses (ibíd.:16).

Bajo esta misma perspectiva, Vanessa Hernández Regalado menciona que la ciudadanía es como un *status* que, en principio, atribuye a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades, y que la noción de ciudadanía se encuentra íntimamente ligada a la forma del régimen democrático; a la constitución de normas y procedimientos que enmarcan la vida cívica; a la delimitación territorial que conforman primero la ciudad y después la nación; al sentimiento de pertenencia a una comunidad política; al despliegue de un código de comportamiento acorde con los derechos y obligaciones establecidos para la participación en el espacio público y a las formas que definen el carácter representativo en la toma de decisiones (2010: 360).

Un clásico de la ciudadanía y uno de los más importantes autores sobre el tema, H. Marshall, sostiene que la ciudadanía son los derechos de participación en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo investido de autoridad pública o como un elector de los miembros de tal organismo. Es decir, la ciudadanía consistiría en un *status* que se concede a los miembros de pleno

derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales ante los derechos y las obligaciones que implica (2007:71-72)

Aquí el ciudadano es aquella persona que dispone de una soberanía, es decir, de un poder político, mediante el cual en una democracia, es sujeto de derecho, es decir, que dispone de derechos, goza de libertades y de igualdad ante la ley, pero al mismo tiempo, está sometido a obligaciones.

Al lado de estas definiciones generales, existen otras específicas, a función de ciertas épocas, lugares y tradiciones del pensamiento político. Y aun que sea de paso, vale la pena mencionarlas para fines de este trabajo.

Como lo menciona Javier Peña en su libro *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, no es lo mismo ser ciudadano de la Atenas de Aristóteles que de la Roma imperial, de la Francia de la época de la Revolución o que del Estado de Bienestar contemporáneo. También menciona, los diferentes presupuestos antropológicos y las distintas concepciones de la relación entre individuo y sociedad con respecto a su identidad política, ya que existen contraposiciones entre el individualismo liberal que pone énfasis en los derechos, el comunitarismo que lo hace en la pertenencia y el republicanismo que destaca la conexión entre ciudadanía y participación. Por lo que deben tomarse en cuenta todas estas concepciones específicas, para tener una definición acertada de la ciudadanía y de lo que significa ser ciudadano en nuestras sociedades de hoy. A continuación se dará una breve definición de dichas variantes (Peña, 2000: 23-24).

### **1.1.1. Ciudadanía como pertenencia**

El concepto de ciudadanía, tal y como lo planteaba Marshall se ha enfocado primordialmente como un ideal normativo de identidad compartida que impulsaba la integración de los individuos en el Estado, aunque se observaron dos identidades políticas contrapuestas: la que enfatizaba el estatuto legal del individuo frente al Estado (el liberalismo), y la que enfatizaba el derecho individual

a la participación directa en la política (comunitarismo republicano); por lo que en este apartado nos iremos al segundo.

La posición de los comunitaristas pone énfasis en la pertenencia. La ciudadanía está asociada en este modelo, en primer lugar a la pertenencia plena a una comunidad política como miembro de la misma. Y como lo mencionó Marshall “la ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad” (Marshall, 2007:37). Por su parte el ciudadano es definido como aquel que es plenamente miembro de un Estado, en virtud de determinados criterios (nacimiento, residencia, identidad etnocultural, territorio, la cultura común, la historia, u otros)<sup>1</sup>.

Es decir, en el modelo de pertenencia, la ciudadanía sería una identidad derivada de la nacionalidad<sup>2</sup>, cuya noción se remite a una comunidad particular de ciudadanos dotados de una identidad grupal que les permite conocerse como conciudadanos. Esto en la medida en que la identidad comunitaria sustenta la comunidad política, y la conciencia nacional es suministrada por el marco jurídico-político del Estado a través de una base de legitimación, solidaridad y un vínculo de cohesión social.

La pertenencia del ciudadano a su ciudad significaba más que derechos y deberes con los demás miembros de una sociedad política, porque implicaba la conciencia de estar integrado en una comunidad, dotada de una cierta identidad propia que abarca y engloba a sus integrantes, ya que como señala Javier Peña:

---

<sup>1</sup> Cabe mencionar que desde la Atenas de Aristóteles, el ciudadano se define por oposición al extranjero, que es ajeno a la ciudad, y también al meteco, aquel que aun residiendo en la ciudad de modo permanente, no es considerado miembro de la misma en sentido estricto.

<sup>2</sup> Entiéndase por nacionalidad el estatuto legal por el que una persona pertenece a un Estado, reconocido por el derecho internacional, y se adscribe a él. Los rasgos adscriptivos habitualmente son la residencia y el nacimiento. Cabe mencionar que una ciudadanía legal, como la que se funda en la nacionalidad, proporciona beneficios a quienes la ostenta. (Véase Cortina, A. (2001) *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, España. Alianza Editorial)

El ciudadano está unido a los demás miembros de su sociedad por unos vínculos de solidaridad que entrañan una fuerte cohesión social, una conciencia de grupo que no puede establecerse únicamente vínculos legales, y que sin embargo es necesaria para que exista la ciudad. Lo que define al ciudadano no es desde esta perspectiva, tanto un haz de derechos, un status jurídico-político, como su arraigo en una comunidad patria a la que está unido por vínculos de afecto y lealtad, sin los cuales carecería tal vez de motivación política necesaria para interesarse por el marco político común (2000: 24-25).

La ciudadanía desde la perspectiva de pertenencia pone el énfasis, en la obtención del reconocimiento pleno de derechos civiles, pero a la vez hace referencia a la propia identidad etnocultural como individuo y como grupo, lo que conlleva una disposición de lealtad profunda del grupo, así como la asunción de obligaciones hacia el mismo (“yo soy X y me debo a los X”).

Entre los retos de este modelo, están resolver de manera satisfactoria una triple exigencia: a) igualdad de derechos fundamentales para todos los ciudadanos, lo que implicaría una política universalista de integración de tales mínimos comunes irrenunciables; b) derechos diferenciales de todos los grupos, mayoría y minorías, que componen la estructura organizativa del Estado, lo que implicaría una política de conocimiento tanto en la esfera pública como en la privada; y c) condiciones mínima de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales, lo que conlleva una política multicultural que incluya disposiciones transitorias de discriminación inversa (Carracedo, *et.al.* 2000: 28).

### **1.1.2. Ciudadanía como derecho**

Sin duda, la extensión de Roma y de su imperio hicieron inviable en su seno cualquier idea de democracia congregativa, cualquier idea de participación directa en los asuntos públicos. Por lo que sí podía proporcionar Roma<sup>3</sup>, por el contrario, era protección jurídica a aquellos miembros del imperio a los que deseaban

---

<sup>3</sup> Debe mencionarse que lo que distinguía al ciudadano romano del ciudadano de Atenas, era su condición de acreedor a una protección legal y no a la participación en los asuntos públicos como el ateniense.

reconocer como ciudadanos suyos (Cortina, 2001:53-54). Años más tarde está concepción de ciudadanía romana como *status* legal sería desarrollada en la tradición liberal.

Bajo esta perspectiva, los ciudadanos no se conciben ya primordialmente insertos en y pertenecientes a una comunidad, sino como individuos que son titulares de ciertos derechos originarios, en condiciones de igualdad con los demás asociados en la esfera política y jurídica. En esta concepción, el valor primordial del ciudadano es la libertad individual frente a cualquier traba externa, ya sea en lo relativo a la conciencia y a las ideas y en la actividad económica (Peña, 2000:30).

Es decir, el ciudadano es definido como alguien que comparte con otros como él una cierta posición en el ámbito político común, es decir, el status de ciudadano hace acreedores a sus titulares a ciertos derechos, pero también le impone ciertos deberes comunes. Mientras la ciudadanía se define a partir de atender la amplitud y las características de la relación de derechos considerados inherentes a la condición de ciudadano.

El discurso político contemporáneo a menudo identifica la ciudadanía con los derechos. En lo propuesto por Marshall, para que alguien pueda considerarse ciudadano o miembro pleno de una sociedad, es necesario que disfrute de sus derechos garantizados por el Estado.

Por su parte los liberales temen que si los derechos son entendidos como fruto de la voluntad en una asamblea, puedan ser limitados o suprimidos en nombre de la democracia, con lo que los disidentes se verán sometidos a la "tiranía de la mayoría"; mientras los republicanos recelan de que la apelación a los derechos "humanos" previos a la voluntad democrática de los ciudadanos sirva para limitar y poner trabas a la soberanía popular. Es decir, mientras los liberales buscan en los derechos una garantía frente a la intromisión del poder, y entienden la ciudadanía como la condición de quien posee esa garantía, los republicanos consideran que los derechos son recursos de libertad que se crean y se mantiene por el poder común de los ciudadanos (Ibíd.: 31)

Según el jurista Gayo, en esta noción liberalista, el ciudadano es el que actúa bajo la ley y espera la protección de la ley a lo largo y ancho de todo el

imperio. Es decir, es miembro de una comunidad que comparte la ley y que puede identificarse o no con una comunidad territorial. Mientras la ciudadanía viene siendo entonces un estatuto jurídico, más que una exigencia de implicación política, una base para reclamar derechos, y no un vínculo que pide responsabilidades. Con lo que el advenimiento de la jurisprudencia se traslada el concepto de ciudadano del *polites* griego al *civis* latino, del *zoón politikón* al *homo legalis* (Cortina, 2001:55).

En otras palabras, el ciudadano es aquel al que la comunidad política protege legalmente, más que aquel que participa directamente en los asuntos públicos. Bajo esta concepción, hay una contradicción entre la igualdad política y la desigualdad social del ciudadano, ya que por una parte el Estado le proporciona al ciudadano igualdad de derechos políticos a los ciudadanos, pero por otra, no lo iguala en condiciones materiales, lo cual provoca que el ciudadano no pueda ejercer en plenitud su ciudadanía en ausencia de determinadas condiciones materiales, en la medida en que no pueda sentirse perteneciente en compartir bienes e intereses comunes con sus conciudadanos, que tengan derechos específicos de grupos por el hecho de estar situados ventajosamente en el espacio público a través de sus condición económica.

### **1.1.3. Ciudadanía como participación**

En la visión clásica de la ciudadanía, la participación era una categoría central que suponía la participación política institucional del ciudadano en asuntos públicos. En tal concepción republicana, la ciudadanía es concebida como una condición que se ejerce activamente en relación en los asuntos públicos, por lo que la participación supone la aceptación y la integración en una estructura institucional para el cumplimiento de las obligaciones cívicas y el ejercicio de los derechos ciudadanos; ya que los republicanos consideraban que la libertad de cada uno e

incluso la autorrealización de los ciudadanos eran inseparables de su participación en el espacio público<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva al ciudadano se le caracteriza por su participación en los asuntos públicos y por la forma en que pone en práctica las condiciones para que esa participación sea significativa, como lo menciona Adela Cortina:

El ciudadano se ocupa de cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas, más que la violencia<sup>5</sup>, más que la imposición; más incluso que la votación que no es sino el recurso último, cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra. Quien se recluye en sus asuntos privados acaba perdiendo, no sólo su ciudadanía real, sino también su humanidad (2001:44).

Es decir, el ciudadano participa activamente en la legislación y administración del Estado, deliberando junto con sus conciudadanos sobre qué es más conveniente para ese Estado, porque todos los ciudadanos son capaces de sociabilizar y de tomar decisiones. En otras palabras, son capaces de convivir pero también de participar en la construcción de un mejor Estado, en el que los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades y buscar el bien común justamente, a través de su participación política. Desde este punto de vista lo que importa no es asegurar al ciudadano el poder de gobernar, sino garantizarle el derecho a ser gobernado por un Estado que goce de su consenso, que respete sus derechos individuales y que pueda desarrollar sin interferencias su propio plan de vida, según sus gustos y capacidad (Peña, 2000: 35).

---

<sup>4</sup> Kant proponía que las bases de un Estado Nacional en una Constitución Republicana deberían ser: 1) La libertad de cada miembro de la sociedad en cuanto hombre, 2) La igualdad de éste con cualquier otro, en cuanto súbdito y 3) La independencia de cada miembro de una comunidad, en cuanto ciudadano. (Véase Kant, I. (1986) *En torno al tópico en Teorías y praxis*, Madrid, Tecnos. P. 27. \_\_\_\_\_ (1985) *Pasajes paralelos en la Paz Perpetua*, Madrid, Tecnos. P.15; \_\_\_\_\_ (1989) *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos. P.143)

<sup>5</sup> Son las sociedades propolíticas las que recurren a la violencia, mientras las que emprenden el camino político optan por la deliberación pública para resolver los asuntos comunes, precisamente porque como lo mencionó Aristóteles, el hombre es ante todo un ser dotado de palabra. Lo cual significa que es capaz de relacionarse con otros hombres, de convivir con ellos, y también de discernir junto con ellos que es lo bueno y lo malo, que es lo justo y lo injusto (Véase Aristóteles (1970) *Política, Introducción y notas de J. Marías*. Madrid. Instituto de Estudios Públicos. Pp. 7-18)

Entonces el ciudadano es visto como sujeto político, pero también como sujeto de derechos. Y se dice que es ciudadano aquel que siente un compromiso moral con ese Estado y con los deberes asociados a ese Estado, en la medida en que el individuo se vuelve un buen ciudadano, es decir, en la medida en que intenta construir un buen Estado, buscando el bien común en su participación política.

## **1.2. Participación ciudadana**

Como se ha visto, la ciudadanía y la participación ciudadana parecen integrar un binomio indisoluble, en el que dichos elementos se complementan y condicionan recíprocamente, en virtud de que la democracia moderna está basada en el ejercicio del sufragio, la representación y la participación de los ciudadanos en la esfera pública.

De esta manera, el pueblo puede enjuiciar constantemente, por medio del voto, a los gobernantes, quitando o refrendando su confianza y con ello incidiendo en la conducción de los asuntos públicos.

En una definición extraída del diccionario Enciclopédico Hachette Castell, participar significa “n.f. Acción y efecto de tener y ser parte en una cosa”. Por lo que es un acto inherente a los seres humanos por todo lo que implica: pensar, decidir, expresar emociones y sentimientos, y sobre todo desarrollar diversas capacidades vinculadas a aspectos culturales, sociales, cognitivos y emocionales (1981:1636).

No obstante que el concepto de participación ciudadana puede tener diversas acepciones, cabe mencionar que la que se discutirá en este apartado es la que se refiere a la participación ciudadana, que se da en el ámbito institucional<sup>6</sup>. Es decir, aquella actividad integrada a los mecanismos

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que también existe la participación no institucionalizada que comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas, y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como las manifestaciones, peticiones

gubernamentales de toma de decisiones, en la que las decisiones tomadas por los ciudadanos inciden de una u otra manera en asuntos de interés público o bienestar social. Sin embargo

En el Diccionario Electoral, se define a la participación ciudadana como:

Toda actividad de los ciudadanos, dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas e individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera en cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (IFE, 2008: 955).

En este caso, la participación ciudadana es realizada por personas que deciden agruparse de manera organizada para llevar a cabo acciones colectivas y lograr objetivos comunes. Los ciudadanos ponen en juego, o por lo menos se pretende, las mejores formas de gestión para obtener respuesta a las necesidades de su grupo.

Partiendo de una visión politológica, Mauricio Merino la define como aquella que supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. “Es aquella que exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el estado de derecho y la libertad de los individuos” (2005: 31).

Mario Espinoza menciona que la participación ciudadana es “un concepto cruzado por dos grandes ejes analíticos”. El primero, asociado a la manifestación empírica-descriptiva de estas prácticas ciudadanas, nos remite a las dimensiones, objetivos y lógicas presentes en la manifestación de este proceso cívico-político, en que se pone en juego el carácter de las decisiones públicas. El segundo, el eje coligado con la discusión normativa que ha acompañado y, en algunos casos, configurado la manifestación histórica de los procesos de participación ciudadana, nos conduce a los fundamentos, principios democráticos y de ciudadanía con que

---

individuales o colectivas a organismos públicos, marchas, actividades de carácter antisistema, actos violentos, movimientos sociales, etc.

se encuentran asociadas la expresión y creación de espacios de organización ciudadana, en los cuales se disputa la disposición y ejecución de los asuntos públicos (2009.73).

A su vez, Lucía Álvarez considera que:

La participación ciudadana es aquella que remite a la acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales o mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación con las instancias del sistema político (2006: 54).

Para esta última autora, la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía, y que esto ocurre al menos en tres dimensiones. En primer lugar, en la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y gubernamental. En segundo lugar, en la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y propiciar, a través de la injerencia en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos: cívicos, económicos, sociales y culturales, mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de dispositivos legales y políticos que hagan efectivos estos derechos. Finalmente, este tipo de participación demanda la construcción de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, sí, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de la vida pública. (Ibíd.: 55)

Las definiciones de participación ciudadana que se mencionan, fueron tomadas por ser apropiadas para recalcar el rasgo característicos de los

ciudadanos de moverse en la esfera de los espacios públicos<sup>7</sup>, pese a que pueden comprender diversas formaciones sociales; asimismo, ayudan a recalcar la importancia de la participación ciudadana en la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Aunque, la participación ciudadana también implicaría un concepto más acabado en el que se pueda introducir la figura de los Comités Ciudadanos de:

[...] intervención más o menos directa de la ciudadanía en las actividades públicas, en los distintos ámbitos territoriales—estatal o municipal--, pero una participación ajena a la medida por los partidos políticos y a la ejercida a través del derecho al voto para la elección de cargos públicos. Es decir, los mecanismos de democracia directa constituyen formas de participación política en ocasiones ejercida mediante voto directo y universal, sin embargo su objetivo no es la elección de los miembros de los órganos democrático representativos (Legislativo o Ejecutivo), sino involucra al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. (Flores, 1993:21)

Hechas estas precisiones, la participación ciudadana puede ser entendida entonces como la integración de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas, en las que un gobierno democrático se encuentra abierto, receptivo y dispuesto a escuchar lo que los ciudadanos quieran transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos. Es decir, que cualquier gobierno que exalte los valores democráticos, debe comprender que su estructura debe asentarse sobre una participación ciudadana autónoma, crítica, reflexiva e integral. Y como la participación ciudadana es fundamental para construir la democracia en cualquier país, resulta necesario para favorecer el control de los gobernantes, para transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos, buscar solución a los conflictos, favorecer los acuerdos, y hacer menos costosa la toma de decisiones políticas.

---

<sup>7</sup>El Espacio público puede considerarse como el lugar que esta abierto a toda la sociedad, por lo que puede decirse que es de propiedad estatal y dominio y uso de la población en general. Con ello puede decirse que cualquier persona puede circular por el espacio público. (Véase Borja, J., y Muxi Z. (2002) Ciudadanía y espacio público)

### 1.3. Laguna legal

Otro concepto central en el tema que estudiaremos es el de “lagunas legales”, las cuales aparecen por causas muy diferentes. Pueden ser el resultado de la naturaleza demasiado compleja y a veces contradictoria de las disposiciones legales o de la independencia o la negligencia de las organizaciones locales, o bien de aspectos no reglamentados o que están sujetos a un control pobre.

Según el diccionario Enciclopédico Hachette Castell, en lo manuscrito o impreso en una ley, una laguna legal hace referencia a un hueco en el que se dejó de poner algo o que algo ha desaparecido por la acción del tiempo o por otra causa del legislador. (1981:1238)

Cabe mencionar, que en los sistemas federales, puede haber diferencias entre las leyes de un estado (provincia o región) y la legislación federal, incluso bajo un mismo sistema político. Por lo que cada uno de estos casos puede hacer posible a los actores políticos la evasión de las normas. En este sentido, una laguna legal sería un defecto, un vacío o solución de continuidad en un conjunto o serie de normas jurídicas (Carrillo, *et.al.* 2003:275).

Puesto que cada laguna debilita la habilidad de la ley para alcanzar sus objetivos, apertura, transparencia, un “campo común de juegos” y prevención de fraudes; por lo que la mejor manera para evitar problemas de lagunas legales es la de prestar atención a las definiciones que hace la ley, ya que algunos términos legales clave necesitan interpretación. Bien como lo mencionara Carrillo:

Cualquiera que sea la definición ofrecida por la misma normatividad, tarde o temprano surgirá la necesidad de una interpretación. En algún momento la interpretación puede recaer en la jurisdicción de la agencia reguladora y su decisión al respecto, como cualquier otra tomada por una instancia pública, puede ser sujeta a debate en un juicio, de tal manera que será el juez quien determinará la definición vinculante (Ibíd.: 278)

De esta manera, las lagunas legales surgirán según los momentos históricos y los lugares, por lo que será necesario buscar reformar las leyes para garantizar una mejor convivencia entre todos.

Así, en el caso de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* consideramos necesario reformarla en materia de fiscalización, esto porque los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios no parecen tener control, transparencia, eficacia en el destino de los recursos públicos asignados, como se vera más adelante.

#### **1.4. Recursos públicos**

Un cuarto concepto que es importante definir y sobre el cual recae la función de la fiscalización es el “recurso público”, ya que todas aquellas organizaciones, entidades, dependencias, organismos e instituciones, que manejan recursos públicos de la nación, deberán someterse a cierto control administrativo, pues el manejo de los recursos públicos existentes o potenciales debe basarse en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y control.

Según el *Diccionario de Economía* de Graham Bannock, Baxter y Ray Rees, los recursos públicos son los medios que el Estado suministra para la provisión o producción de bienes y servicios públicos, ya que hay bienes que no suelen ser abastecidos por el Estado, sino por el mercado, los cuales vienen a ser definidos como bienes privados (1993:302-303).

José Ayala Espino menciona que “los recursos públicos son aquellos que el gobierno destina a través del gasto público, para la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos que generalmente el mercado no provee”, entre los que se encuentran la salud pública gratuita y en general los servicios de asistencia social, educación pública gratuita en todos los niveles, , investigación científica y tecnológica, servicios colectivos (alcantarillado y drenaje, agua potable y transporte público), infraestructura básica (carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones, electricidad), administración de la justicia (cortes, tribunales, jueces, sistema penitenciario, seguridad y prevención de delitos, catástrofes y

accidentes), regulación económica (competencia económica y lucha antimonopolio, organismos de regulación financiera, participación ciudadana<sup>8</sup>, información y defensa de los consumidores), administración pública (registro civil, licencias, permisos, multas, registro público de la propiedad, pasaportes, etc.), y defensa nacional. Para este autor:

El principio económico que se aplica a todas las actividades presupuestarias del gobierno parte de que todas las sociedades enfrentan una escasez de recursos frente a demandas o usos competitivos, por lo cual deben asignarse al uso más eficiente (2001:162).

Según este último autor, en todos estos ámbitos en que el Estado asigna recursos, la asignación tiene que ser eficiente y equitativa para promover un ambiente de cooperación económica entre todos los agentes que intervienen en la economía y es en este sentido donde radica la importancia de la fiscalización de los recursos públicos (Ibíd.: 163).

Bajo esta misma perspectiva, Joseph E. Stiglitz señala que los recursos públicos son los bienes públicos suministrados por el Estado en donde:

El Estado suministra una enorme variedad de bienes, desde la defensa nacional hasta educación, pasando por policía y protección contra los incendios. Algunos de estos bienes, como la educación, también son suministrados por el sector privado; otros, como la defensa nacional, son competencia exclusiva del Estado (2000:149).

Además añade que existen dos tipos de bienes públicos: *los puros y los impuros*. Los primeros son bienes públicos en el que “los costes marginales de suministrar un bien a una persona más es estrictamente cero y en el que es imposible impedir que la gente reciba el bien”, es decir, que estos bienes públicos tienen características de no rivalidad en su consumo y de imposibilidad de exclusión, ya que de sus beneficios no es imposible excluir a nadie. La defensa nacional es uno de los pocos ejemplos de este tipo de bien público. Mientras, los

---

<sup>8</sup> En este rubro del presupuesto entra la asignación de recursos públicos destinado a los Comités Ciudadanos estipulados en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

segundos son bienes públicos cuyo consumo genera externalidades<sup>9</sup>, por lo que tienden a afectar a otros, pero no necesariamente en la misma cantidad, es decir, que existen externalidades en el consumo cuando el nivel de consumo de algún bien por un consumidor tiene efecto directo en el bienestar de otro, aunque los costos no se reflejan a través del mecanismo de precios (Stiglitz, 2000: 155-158).

Como se describió, el Estado distribuye sus recursos públicos entre sus distintas funciones a través del gasto público. La partida de cada uno de los grandes rubros del presupuesto reflejan las prioridades del gobierno y las demandas de la sociedad; por lo que parte de los recursos públicos se destinan al fomento de la participación ciudadana, a través de lo que se conoce como presupuesto participativo, concepto que a continuación será definido.

### **1.5. Presupuesto participativo**

Como lo menciona Ayala las decisiones anuales acerca del destino de los recursos públicos moldean, paulatinamente, las características de cada país. Los valores culturales, las tradiciones, las circunstancias políticas, influyen en los objetivos sociales y económicos del Estado, cuya representación formal tiene lugar en el presupuesto nacional (2001:142).

En el *Diccionario de Economía* encontramos que por presupuesto, puede entenderse “la estimación financiera, anticipada, generalmente anual, de los ingresos y gastos para un periodo futuro, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos” (Bannock, et.al. 1993:284).

Mientras que para Jacinto Faya Viesca, el presupuesto viene a ser “el más importante acto de la vida gubernamental”, precisamente por su carácter de programa de acción y de plan visor (Faya, 1998:184).

---

<sup>9</sup> Entiéndase por externalidad a los actos de una persona o de una empresa que afectan directa o indirectamente a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un coste a otras pero no las compensa; o en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio (Stiglitz, 2000:75)

El presupuesto público, que es el que nos interesa precisar en este trabajo y del cual forma parte el presupuesto participativo, es definido por Ayala como “un instrumento directo y poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía”. Es decir, que constituye un instrumento operativo básico, que expresa las decisiones en materia de política económica. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas.

Este mismo autor también define el presupuesto público como:

La expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración. El presupuesto se divide en dos rubros básicos, ingresos y gastos. En el ingreso figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento; mientras que los gastos se subdividen según los diferentes rubros. El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y los poderes (2001:162).

Sobre esta misma vertiente, también puede concebirse el presupuesto público como “un instrumento de la ejecución anual de los planes del sector público a mediano plazo” (Cibotti y Sierra, 1970: 61).

El presupuesto público también es aquel que expresa, en términos pecuniarios, los objetivos políticos y económicos del Estado porque:

“El presupuesto no consiste solamente en una serie de procedimientos neutrales para lograr ciertos fines, en realidad, se trata de una complicada trama en la que se dirimen conflictos mediante el ejercicio de autoridad y presiones políticas para satisfacer intereses particulares; en consecuencia es una expresión de los arreglos políticos, sociales e institucionales de un país y, especialmente, del papel de su gobierno” (Ayala, 2001: 165).

En las definiciones anteriores, se establece implícitamente que la importancia de la elaboración del presupuesto público<sup>10</sup> radica en que permite a

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que el presupuesto público se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto. El primero figura la recaudación prevista por los distintos impuestos, tarifas, operaciones patrimoniales y endeudamiento; mientras que los segundos, se subdividen según los diferentes rubros. El presupuesto es discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), lo cual detallaremos más adelante (Ayala, 2001: 162).

los gobiernos establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos, lo cual se considera como una parte del clásico ciclo administrativo que consiste en planear, actuar y controlar.

Ahora bien, una vez definido teóricamente el concepto de presupuesto público, para efecto de nuestra legislación, entiéndase por *presupuesto participativo* lo establecido en el Artículo 83 de la *Ley de Participación Ciudadana*, con las últimas modificaciones en 2011, “aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal” (*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2011:40)

Una segunda definición de presupuesto participativo hace referencia a una herramienta que fortalece la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y en la orientación del ejercicio presupuestal. Por lo que su significado hace referencia a la adopción de nuevas prácticas de gestión local, en las que el ingrediente innovador consiste en la apertura de canales y mecanismos de participación ciudadana; en el proceso de asignación de una parte de los recursos públicos, en el que la población es quién define o contribuye a definir el destino de dichos recursos (Escuela de la Administración Pública del Distrito Federal, 2011: 5).

De esta manera, en ambas definiciones el denominado presupuesto participativo viene siendo un elemento esencial en la planeación y control de asuntos financieros a nivel local; sobre todo porque los ingresos y los gastos no ocurren en forma simultánea. Las asignaciones de recursos financieros a los diferentes usos pueden adquirir una plena fundamentación en la medida en que orientan las acciones del Estado de acuerdo con las previsiones a mediano plazo para las actividades públicas a las que fue destinado.

Entonces, podríamos decir en otras palabras, que el presupuesto participativo es un instrumento que contribuye a un nuevo tipo de relación entre

gobierno y sociedad, basada en el diálogo, la participación y las responsabilidades compartidas.

Ya habiendo definido y entendido lo que son el presupuesto público y el participativo, es necesario considerar que la presupuestación del gasto público es sólo una parte del ciclo presupuestario de la administración pública<sup>11</sup>. Este ciclo está compuesto de las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejercicio, control y evaluación, las cuales son objeto de normas establecidas por la legislación y de un proceso político-administrativo, como se verá más adelante.

## **1.6. Fiscalización**

La fiscalización de los recursos públicos es el elemento central de la democracia representativa; y en materia de finanzas uno de los principales instrumentos para controlar y vigilar el abuso del poder, así como para garantizar que los que ejercen el gasto del presupuesto público cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia. Por ello, es importante que el lector tenga definido su concepto y su importancia.

Los términos “fiscal” y fiscalizar” derivan de la expresión latina *fiscus*, como se denominaba entre los romanos el “tesoro público”. De allí que por “fiscal” (fiscalis) se entiende lo referente al fisco y por “fiscalizar” la vigilancia de la gestión del tesoro público. Posteriormente, ya en las postrimerías de la Edad Media, la palabra “fiscal” adquirió también el sentido de representante del ministerio público

---

<sup>11</sup> Debe señalarse que en lo concerniente al aspecto orgánico de la administración pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala con toda precisión entre otras cosas, las funciones generales que debe desarrollar el aparato administrativo federal, entre las que se encuentra la elaboración del presupuesto de egresos de la federación, que veremos en el tercer capítulo, y que son básicamente: 1) La administración interna, 2) La planeación, programación y presupuestación, 3) La contabilidad, información y estadística, 4) La evaluación, control y vigilancia, 5) La gestión de personal público, y 6) La administración de recursos materiales y financieros. Cada una de estas funciones se encuentra regulada por diversos dispositivos jurídicos, que se originan y apoyan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica antes mencionada. Véase Moreno, R. (2000) *La administración pública federal en México. Estudios doctrinales*. Serie G. Núm. 45. México. UNAM

ante los tribunales. En un sentido general, modernamente la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar (IFE, 2008: 594)

Aplicada al proceso de fiscalización del gasto público<sup>12</sup>, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control, por parte de autoridades competentes, con el objetivo de asegurar que los recursos públicos se gasten conforme a la legislación presupuestal y traduzcan su eficaz cumplimiento y su transparencia (Bannock, et.al.1993:1769).

Ante esta caracterización, la fiscalización resulta ser un mecanismo para supervisar los actos del gobierno, aunque no siempre implique la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones, aunque se crea que debiera hacerse. Por lo que la fiscalización debe ser vista como un mecanismo de rendición de cuentas,<sup>13</sup> mismo que abarca, además, otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes.

La fiscalización es entonces un elemento indispensable en el proceso de rendición de cuentas y que se halla plenamente relacionado con la democracia, ya que a través de este acto se justificarían las acciones, decisiones, gastos u omisiones, planes o estrategias realizadas en la administración pública, es decir, mediante la fiscalización se explica, responde y comprueba lo realizado con el presupuesto público.

---

<sup>12</sup>Entiéndase por gasto público el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo; es decir, son los gastos que conciernen al Estado y que cubren la prestación de los servicios públicos. Así mismo el gasto público puede ser definido como un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio del cual, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente. Véase Ayala, J. (2001) *Economía del sector público mexicano*. México Esfinge.

<sup>13</sup> La rendición de cuentas tiene que ver según Schedler con la noción de responsabilidad (answerability), es decir, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y de la capacidad de sancionarlos (enforcement) cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades. Bajo esta misma premisa, Ackerman menciona que es un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican, justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros, pero que además se sujetan a sus sanciones y recompensas correspondientes. Véase Trejo, A. (2010) *La institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en el Instituto Electoral del Estado de México*, en *Apuntes electorales*, año IX, Número 39, México.

Varios autores (Adam, 1996; Ortiz, 2001; González, 2006) coinciden en que la fiscalización es el proceso mediante el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley. Su funcionamiento comprende en primer lugar, la obligación que tienen las instituciones de proporcionar información; en segundo término, se justifican los resultados obtenidos por las instituciones y por último la entidad fiscalizadora que debe ser un órgano externo a la propia administración, dotado de autonomía y de garantías para el desempeño de sus funciones, procede a fincar responsabilidades y determinar las sanciones a que haya lugar (Trejo, 2010:103).

Por ello, uno de los mayores retos de la democracia participativa es vigilar y controlar el gasto del presupuesto participativo otorgado a los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios para evitar que se caiga en excesos o mal versiones de los recursos públicos. Para lo cual se necesitan no sólo cubrir las lagunas legales con las que cuenta la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en materia de fiscalización, sino también se requiere de sociedades más informadas e interesadas en el quehacer de las instituciones con el objeto de hacer más efectivo el acto de la fiscalización.

Teniendo definidos los conceptos centrales de este trabajo, ahora es necesario abordar históricamente el proceso de participación ciudadana, con la finalidad de entender cómo se fue abriendo paso a una participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal. Para ello, se hará un recorrido histórico desde los años sesentas hasta nuestros días. Se hablará sobre el surgimiento del marco jurídico-legal que sustentaron las elecciones de 1995 y 1999 y cómo fue el proceso de elección y fiscalización de los comités en esos años. Con todo esto queremos mostrar como fue que la *Ley de Participación Ciudadana* se fue forjando como un instrumento que impulsó desde el ámbito institucional la participación y la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, en relación con su entorno inmediato.

## **Capítulo II Antecedentes históricos**

### **2.1. La participación ciudadana en la Ciudad de México. Un breve recorrido.**

Durante los últimos años, en el Distrito Federal se ha venido potenciando la necesidad de un proceso de participación pública, de un proceso de identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones, debido a que la participación ciudadana fue mediatizada y controlada por las reglas del Sistema Político Mexicano<sup>14</sup> durante mucho tiempo. Lo cual ha provocado que diversos actores de la sociedad se vean obligados a instrumentar formas de organización ciudadana, de participación ciudadana y órganos de representación ciudadana, dentro del marco institucional, para buscar defender sus intereses en su calidad de ciudadanos frente al Estado.

Así, el primer paso hacia una transformación de la rígida estructura del Distrito Federal, se inició en los años sesentas con una serie acontecimientos represivos y movilizaciones civiles que lograron despertar en la población la lucha por una participación ciudadana más incluyente. Como resultado se empezó a dar a la ciudadanía una mayor apertura de espacios oficiales para auspiciar la participación en los asuntos públicos como se verá más adelante.

La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, representa el acontecimiento crucial que marca un momento decisivo en la vida política de la Ciudad de México. La consumación de un paso definitivo hacia el camino en el régimen político local que coincide con la inauguración de la alternancia política en la capital del país y con la asunción del poder gubernamental por un partido de centro-izquierda.

Así, poco a poco se fue construyendo un gobierno propio que constituyó el punto de encuentro de aquellos actores que se formaron y marcharon por caminos

---

<sup>14</sup> Con esto me refiero a que en el Distrito Federal la estructura de gobierno era centralizada, pues la toma de decisiones era llevada a cabo por el Ejecutivo Federal. En esos días los ciudadanos capitalinos no podían elegir a sus representantes a través del voto universal, libre y secreto, ni tampoco los poderes locales tenían facultades.

paralelos, y lograron instituir diversas vías encaminadas a la apertura institucional y al establecimiento de una mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía. Los procesos de la gestión urbana, los sismos del 85 y la reforma política fueron el laboratorio para la gestación de una ciudadanía que logró instaurar nuevos mecanismos y espacios de participación y de colaboración institucional, en el ámbito público (Álvarez, 2002: 531-532)

Entre estos nuevos mecanismos de participación ciudadana surgió un órgano de representación vecinal designado por elección popular: la figura de los Comités Vecinales, conocidos actualmente como Comités Ciudadanos, los cuales serán tema de estudio en este capítulo, con la finalidad de que el lector pueda entender como se ha ido dando este proceso de participación ciudadana institucionalizada en la Ciudad de México.

La historia de la participación ciudadana institucionalizada puede interpretarse como lo menciona Mario Espinoza como:

una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México, o como el resultado de un dilatado aletargamiento ciudadano que, durante mucho tiempo, pasó por alto la necesidad de involucrarse en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada en su ciudad. (2004:20)

Por lo que en el presente capítulo se hará una recuperación histórica para tratar de reconstruir los orígenes de los procesos participativos e institucionalizados de los habitantes de la Ciudad de México.

En la Ciudad de México, la participación ciudadana ha sido una de las banderas más enaltecidas por las fuerzas democráticas y por importantes grupos de la población en los últimos años, por lo que es innegable que en torno a ella se ha convocado en las últimas décadas diversas movilizaciones, se han gestado valiosas iniciativas y se han conjuntado esfuerzos notables de actores políticos y sociales, todo lo cual ha dado paso a una incipiente pero ya tangible apertura institucional, que se ha dado a través de instancias como el IEDF y el TEJDF y espacios de participación como los Comités Ciudadanos, los Consejos de

Pueblos, a la promoción de innovadores mecanismos e instrumentos participativos como el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la consulta ciudadana, entre otras, así como a la formulación de una normatividad orientada a regular las diversas prácticas participativas, que han llevado a la enunciación de una *Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal*, la cual será tema de análisis más adelante (Álvarez, 2006: 51). Aun cabe mencionar que pese a toda esta apertura institucional, la participación ciudadana no ha sido la esperada en los espacios de participación ni en el involucramiento en los procesos de gestión, pues tal parece que prevalece la despreocupación, la apatía, el desinterés y la desconfianza de la ciudadanía en la vida política y en los procesos de toma de decisiones de la ciudad.

Pero para poder entender este proceso participativo imperante en nuestros días, es necesario retroceder a estudiar y a analizar los hechos que se suscitaron años atrás.

Las características centralistas del régimen político local que se hallaba subordinado al Ejecutivo Federal desde 1824, fueron rasgos restrictivos que lejos de favorecer y alentar a la participación ciudadana incluyente en los asuntos públicos en un principio, más bien la encaminaron a una disgregación total.

Desde que el Distrito Federal se convirtió en sede de los Poderes de la Unión en 1824, las reformas subsecuentes fueron deteriorando las funciones municipales y la centralización del poder ejecutivo que prevaleció y marcó la vida de la sociedad en esos años, lo cual fue otorgando paulatinamente mayor autonomía al territorio y a sus autoridades. En 1901, se autorizó al congreso legislar todo lo concerniente al Distrito Federal, lo cual aniquilaba toda significación real de elección de autoridades locales, políticas, municipales y judiciales. Los ayuntamientos siguieron existiendo según la Ley de 1903 de Organización Política y Municipal del DF; y sus miembros eran electos por votación indirecta, pero sus funciones sólo eran consultivas y de derecho de vigilancia, iniciativa y veto. Para 1917, la Constitución se restableció para los ciudadanos del DF; a la posibilidad de participar con su voto en los municipios a través de la elección popular directa del

ayuntamiento, aun que el gobierno del Distrito Federal, aún se mantenía a cargo de un gobernador, nombrado, removido y con dependencia directa del Presidente de la República.

En 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en las que quedaban establecidas las facultades de gobierno y administración que ejercería el Presidente a través del Departamento Central del DF, al frente del cual se encontraría un jefe designado y removido por el titular del Ejecutivo Federal. Esta ley establecía que la administración del DF se dividiría en un Departamento central y 13 delegaciones, órganos desconcertados que sustituían a los municipios. También se crearon Consejos Consultivos del DF y Consejos Delegacionales; órganos colegiados, cuerpos consultivos de representación gremial, profesional y funcional, los cuales se encontraban integrados por los representantes de los sectores más activos de la sociedad organizada, Cámaras, sindicatos, organización de madres de familia, etc. Los Consejos Delegacionales también debían ser representativos de estos sectores y tenían funciones de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección, así como la facultad de proponer e informar lo relativo a la gestión de servicios público, lo cual sigue permaneciendo hasta nuestros días.

Cabe mencionar que como lo menciona Lucía Álvarez,

a partir de la supresión del régimen municipal en 1928, la relación del gobierno con la sociedad se desarrolló básicamente a través de canales controlados por las autoridades que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones.<sup>15</sup> (2006: 56)

Pues el gobierno federal tomó el poder absoluto sobre las decisiones políticas y electorales en la capital del país, transgrediendo con ello los derechos políticos de los capitalinos<sup>16</sup>. Por lo que las dos únicas vías naturales para la

---

<sup>15</sup> Cabe mencionar que ni la Constitución de 1824 ni el decreto por el que se estableció el Distrito Federal en la Ciudad de México, suprimieron las municipalidades que en un principio fueron 12, hasta 1928 cuando se sustituye a los municipios por 16 delegaciones políticas.

<sup>16</sup> Con la aprobación de la Ley Orgánica del DF, promulgada el 31 de diciembre de 1928, se estableció entre otras cosas que el órgano central a través del cual el presidente ejercería las funciones gubernativas y administrativa de la entidad, formarían parte de la administración federal

participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante la administración del Departamento del Distrito Federal (DDF) fueron: a) las organizaciones inmersas en el sistema corporativo que operaban sobre la base territorial y que se configuraban más que como instancias de participación, en espacios privilegiados para la gestión de las demandas, articuladas a prácticas clientelares que funcionaban como una forma de control muy eficaz; y b) el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) que funcionó por varias décadas como única instancia con funciones más dirigidas a la participación de la ciudadanía, por lo que fue un espacio muy disputado por muchos sectores que aspiraban a tener incidencia en asuntos de la ciudad. Vale la pena recalcar que a la par de la creación del CCCM, también nacieron los Consejos Consultivos Delegacionales (CCD), los cuales pretendían establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía y construir una instancia de representación para sectores organizados como los gremios y las asociaciones profesionales, por lo que sólo se canalizaban las demandas de los grupos organizados y se soslayaba la participación de todos aquellos que no pertenecían a algún gremio u organización. Así ambas instancias también se hallaban lejos de ser expresiones independientes de la ciudadanía y que más bien lograron construir una estructura subordinada al gobierno local (Álvarez, 2006: 59).

Es importante mencionar que en el proceso de formación de dicho tejido organizativo fue decisiva “la política urbana de mejorar las condiciones de vida urbanas del periodo cardenista, que alentaron a la vez la organización social y su inserción en los canales oficiales de participación” (Cisneros, 1993: 30). Ya que durante ese periodo, proliferaron gran cantidad de organizaciones sociales que demandaban servicios básicos, transporte, vivienda, tenencia de la tierra, etc.; que poco a poco se fueron incorporando al naciente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) estableciendo entre ellos un fuerte vínculo que abrió paso a la creación en 1943 de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que

---

y estaría presidido no por un gobernador, sino por un jefe del Departamento quién a su vez sería designado por el presidente de la República.

otorgó mayor organización y aglutinamiento de la mayoría de las organizaciones urbanas<sup>17</sup>.

Por otra parte, los nuevos cambios que se habían venido gestando en la estructura política de la entidad, también impactaron en la vida interna de la ciudad; “al desaparecer los ayuntamientos y quedar sujeta la elección de regente al ejecutivo Federal, los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos se vieron drásticamente afectados en los asuntos de la participación política y en las condiciones de representatividad. A partir de entonces, la participación de la ciudadanía estuvo limitada prácticamente al ámbito federal con la elección del presidente de la República y a la de los diputados y senadores del Congreso de la Unión” (Álvarez, 2006: 94). Y las organizaciones lejos de funcionar como interlocutoras del gobierno y representar la expresión de la ciudadanía, se convirtieron desde entonces en parte del sistema y fueron inducidas a funcionar como la fuerza política del partido oficial el PRI.

Para 1941, se modificó ligeramente la Ley Orgánica en la que perduró el Consejo Consultivo, pero desaparecieron los Consejos Delegacionales. Los representantes de los Consejos Consultivos eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las organizaciones que tenían que contar con por lo menos un año de existencia, tener cien asociados y estar registradas en la Dirección de Gobernación. A partir de entonces los consejos se renovaron cada dos años hasta 1973.

Con el objetivo de mejorar los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad y hacer más expedita la gestión, se inició en 1970 la desconcentración del Departamento Central, aprobándose una nueva Ley Orgánica, que dividió al DF en 16 delegaciones, cada una conformada por Juntas de Vecinos. Bajo esta lógica de desconcentración administrativa, la nueva ley creó distintos órganos de

---

<sup>17</sup> Para 1944 la CNOP registraba ya 150 colonias populares afiliadas a esta central. Y en 1951 se constituyó, además la Federación de colonias Proletarias del DF, adscritas de igual forma a la CNOP. Además hasta los años 70 la CNOP fue en la ciudad de México la central hegemónica de las agrupaciones urbanas.

gobierno, definió y reasignó competencias con lo que quedó integrada la estructura político-administrativa en el DF.

Haciendo una comparación entre las atribuciones que la Ley Orgánica le otorga al Consejo Consultivo en 1928 y las que le asignó en 1970, resulta que el consejo perdió la atribución de opinar sobre el presupuesto del DF; así como de vigilar la cuenta anual del mismo, quedando limitado de opinar sobre las prácticas fiscales del Departamento. Por otro lado, perdió también la posibilidad de expresar su punto de vista en la contratación de ciertas obras o servicios públicos importantes. A cambio, se le dio facultades para realizar actividades más específicas en el campo socio-cultural, orientando sus acciones en pro del desarrollo comunitario y de la prevención social (Sánchez, Mejorada y Durán, 1997: 207).

Para 1970 con la nueva reforma a la Ley Orgánica impulsada por la efervescencia política promovida por el movimiento estudiantil de 1968, se dieron pasos decisivos orientados hacia la apertura institucional<sup>18</sup>, aunque en general, los espacios institucionalizados de participación seguían careciendo de una verdadera representatividad, pues continuaban necesitando facultades para tomar decisiones o para incidir en las acciones del gobierno. Y aunque se instauró un modelo de participación ciudadana más fuertemente estructurado, sin duda esto ayudó más a alimentar el sistema corporativista y las relaciones clientelares entre estos órganos ciudadanos y las respectivas instancias de gobierno, tal y como se venía presentando años atrás, aunque esta vez más burocratizadas (Espinoza, 2004:8).

El acelerado crecimiento de la ciudad llevó a que en 1978 se modificara nuevamente la Ley Orgánica, pero ahora con una visión más profunda para incorporar a la población en la resolución de problemas de la ciudad. Para 1980, se promovieron e instituyeron órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana. Esta nueva fórmula de participación retomó la idea de Consejo Consultivo de la Ciudad,

---

<sup>18</sup> Con esta nueva reforma el territorio del DF quedó dividido en 16 delegaciones con nuevas atribuciones y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la reforma del Consejo Consultivo y la creación de juntas de vecinos.

pero ahora con una representación territorial mucho más atomizada. Se estableció así una estructura piramidal en cuyo vértice superior se ubicaba el Consejo Consultivo de la Ciudad, integrado por los presidentes de las 16 juntas de vecinos delegaciones, las cuales a su vez estaban integradas por los presidentes de las Asociaciones de Residentes, tantas como colonias, fraccionamientos, barrios, unidades habitacionales y pueblos hubiera en cada delegación. Cabe mencionar que hasta 1995, las juntas de vecinos y las asociaciones de residentes fueron el canal privilegiado de participación en la gestión de los servicios y los problemas que presentaba cada comunidad, así como también fueron el canal por medio del cual la administración delegacional y en el DF, tenían interlocución con los habitantes de la Ciudad (Sánchez, Mejorada y Durán, 1997: 208-209).

La conspiración del sistema político en contra de la participación ciudadana continuó sin mayores obstáculos hasta muy entrada la década de los ochentas, pues fue un periodo clave del despertar de los capitalinos con respecto a la organización autónoma y expresión independiente de sus demandas, necesidades e intereses ciudadanos. Con los sismos de 1985 se acentuó una contradicción en la ciudad: por un lado un gobierno supeditado al ejecutivo federal y por la otra una ciudadanía activa que exigía cambios con demandas de participación y de más oportunidades, con lo que surgen cambios graduales entre los que destacan la diversificación de movilizaciones y las formas participativas ciudadanas, las cuales de alguna manera intentaron concluir un gobierno propio electo por el pueblo y consolidar la participación ciudadana.

Los años ochenta fueron testigos de una gran efervescencia política y social en la Ciudad de México. Las grandes movilizaciones urbanas protagonizadas por el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados, la Asamblea de Barrios, entre otras<sup>19</sup>, sin duda incentivaron la participación

---

<sup>19</sup>Sobre los movimientos urbanos de la década de los 80's en la Ciudad de México, véase Cuellar, Angélica (1997) *Qué ha cambiado y que permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal. Una aproximación* en: Álvarez, L. (coord.) Participación y democracia en la ciudad de México, México, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, Ramírez, J. (2002) *La política, lo político y el Movimiento Urbano Popular* en: Ciudades, México, Red Nacional de Investigación Urbana, Núm.

autónoma de los capitalinos y crearon nuevos y alternativos canales para la expresión ciudadana independiente, con lo cual, terminaron cuestionando los medios institucionales dispuestos para canalizar la participación ciudadana y, sobre todo, disputando enérgicamente la hegemonía territorial de las intocables organizaciones priístas con las que, hasta entonces, el partido y las instancias gubernamentales controlaban férreamente las estructuras de participación y expresión ciudadanas de los capitalinos (Alvarado, 2002: 525)

Todas las confrontaciones y las movilizaciones constantes de los actores sociales, la gestación de formas de participación autónomas dentro de las instancias gubernamentales y la creciente tensión social y política que se vivió durante los años ochenta, no sólo dio muestras de la capacidad autoorganizativa de la ciudadanía, sino que además motivó o influyó directamente en la gestación de la reforma política del gobierno del DF, que a partir de 1986, a iniciativa del entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se iniciaría con carácter de urgente con el objetivo de lograr una mayor gobernabilidad y garantizar más espacios de participación ciudadana. Como resultado de esta primera reforma política, independientemente de sus limitaciones y frustraciones, en 1988 se introdujeron algunas modificaciones en la LODDF y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), con lo que se iniciaban los primeros pasos en la democratización de la ciudad.

En este proceso de la reforma política también fue notable el reconocimiento de la participación ciudadana como práctica importante para el ejercicio de gobierno, de lo cual emanó por primera vez, durante el gobierno de Óscar Espinosa Villareal, una propuesta para integrar esta práctica en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las políticas de gobierno. Para tal efecto se crearon nuevas instancias e instrumentos de participación: consejos ciudadanos, consejos de políticas sectoriales, y mesas de concentración, y aun que estas instancias no operaron de manera inmediata, si quedaron

---

55, julio-septiembre; Rodríguez. D (2002) *El Movimiento Urbano Popular y su conversión* en: *Ciudades*, México, Red Nacional de Investigación Urbana, Núm. 55, julio-septiembre; Cisneros, A. (2006) *Movimientos frente al Estado en la transición mexicana* en: *Sociología*, año 21, número 61, mayo-agosto, Muro, V., Canto, G., y Chac, M. (1991) *El estudio de los movimientos sociales. Teoría y método*. El Colegio de Michoacán UAM-Xochimilco; Bolos, S. (1995) *Actores Sociales y Demandas Urbanas*. Ciudad de México UIA-Plaza y Valdés Editores; \_\_\_\_\_ (1999) *La constitución de Actores Sociales y la Política Ciudad de México*. UIA-Plaza y Valdés Editores.

establecidas y legalizadas, y han sido recuperadas por los gobiernos sucesivos (Álvarez, 2006: 63-64).

A manera de conclusión puedo decir que pese a la conciencia que recuperó la ciudadanía del Distrito Federal sobre buscar incidir en los asuntos públicos, muchas cosas continuaron funcionando igual pues el modelo de participación ciudadana, con sus respectivas instancias operativas (Consejo Consultivo de la Ciudad de México, Juntas Vecinales, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana), continuaron presentando de relaciones corporativas y clientelares dentro del sistema político hasta muy entrada la siguiente década; la conformación de la ARDF permitió institucionalizar la gestoría y atención de demandas ciudadanas, pero en realidad fue una instancia sin mayores capacidades de ejecución o decisión, subordinada completamente al Congreso de la Unión y a las propias disposiciones del Ejecutivo, los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados continuaron funcionando como simples instancias de consultoría, con lo que puede decirse que la confabulación del sistema continuó.

Por último cabe mencionar que en el marco de la reforma que emergió de la propuesta formal de institucionalizar la participación ciudadana, lo cual se estableció en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y quedó reglamentada en el primer instrumento normativo: la Ley de Participación ciudadana que fue aprobada en 1995 y que será tema de discusión en el siguiente apartado de este capítulo.

## **2.2. Origen de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal***

La participación ciudadana de la Ciudad de México durante los gobiernos del autoritarismo posrevolucionario y del partido único (PRI de 1929-1997) no encontró ni espacio ni oportunidad alguna para consolidarse, pues un Consejo Consultivo, que era designado por quién gobernaba la ciudad, quién a su vez era designado por el presidente de la República, pretendió sustituir al cabildo desapareciendo por decreto desde 1928.

Hacia el fin de ese periodo como lo indica Sergio Zermeño:

cuando algunos partidos políticos de oposición y algunos movimientos sociales (en particular los organizados a raíz del terremoto de 1985), comenzaron a amenazar seriamente el monopolio priista, surgió una ley de participación que fue votada por la legislatura de la ciudad en 1995, convocando al nombramiento de jefes de manzana y arriba de ellos, eligiendo 365 consejeros ciudadanos que representaba más o menos 30 mil habitantes cada uno y se reunían en 16 consejos: uno por cada delegación, de manera que cada consejo se componía de entre diez y treinta consejeros ciudadanos (2006:153).

Es decir, que esta nueva ley surge con el objetivo de transformar la estructura centralizada del gobierno y como respuesta al creciente reclamo ciudadano por una mayor participación e intervención en la toma de decisiones públicas.

Durante muchos años, la representación vecinal de los habitantes del Distrito Federal fue a través de la estructura que iniciaba en las jefaturas de manzana y tenían su cúspide en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México como ya se mencionó. Debido a los resultados insatisfactorios, a la ineficiencia y a la manipulación que predominaron en esos organismos, el 9 de junio de 1995 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), con sólo los 37 diputados priistas que votaron a favor, se aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana que fue decretada por el presidente Ernesto Zedillo el 10 de junio de ese año (Ruíz, 1999: 5) La cual, estableció como principal figura de representación la de consejero ciudadano, que sería electo de forma libre y directa en un área vecinal e integraría con sus pares de la demarcación respectiva los Consejos de Ciudadanos por Delegación, definidos como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación con las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad (Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal, 1995: 59) Sin embargo, en dicha ley se mantuvieron como rémoras del pasado las figuras de jefe de manzana y de asociación de residentes.

La oposición cuestionó las reformas de los artículos 123 y 125 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pues con ellas se canceló la postulación de candidaturas de partido en la elección de consejeros ciudadanos.

Esa ley fue impugnada por el PAN, PRD, PT y PVEM, pues en ella se impedía que los partidos políticos con registro nacional pudieran postular candidatos a consejeros ciudadanos. Consideraron entonces que se violaban los artículos 41, 122 y otros de la Constitución. Por ello, el 3 de julio de ese año presentaron un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que finalmente no procedió.

Si bien los partidos no pudieron postular candidatos bajo sus siglas, intervinieron en el órgano encargado de organizar la elección, ya que en el Comité Central de la Comisión para la Integración de los Consejos de Ciudadanos los partidos tuvieron un representante con voz pero sin voto. Los partidos también tuvieron representantes en las casillas de votación.

También debe anotarse que, aunque formalmente los partidos no pudieron intervenir postulando candidatos, se organizaron para apoyar a aspirantes. Así, el PAN creó una organización llamada Acción Vecinal, mientras que dirigentes del PRD formaron Movimiento Ciudadano, e incluso algunos dirigentes priistas apoyaron a sus candidatos. Por la gran premura para organizar la elección, el PRI propuso posponerla, lo que fue rechazado. (Ruíz, 1999:2)

### **2.3. La elección de Consejos Ciudadanos en 1995.**

Recuperar a plenitud los derechos políticos para los habitantes de la ciudad de México ha sido, para un sector de la sociedad una demanda permanente que se ha incrementado en la medida en que las condiciones del país y de la ciudad requieren de una mayor participación de la sociedad civil en los actos de gobierno. Así pues, la exigencia de tan elemental derecho ha llevado a la constitución de diversos espacios y modalidades de la participación vecinal y

ciudadana, mismos que no sólo han agotado todas las posibilidades de representación, sino que sus atribuciones dentro de la administración de la ciudad han sido tan limitadas que la necesidad de integrar un gobierno que permita una mayor intervención del ciudadano en la distribución de recursos, para mejorar el entorno urbano, se encuentra cada vez más latente.

La respuesta del gobierno ha sido ceder paulatinamente ciertos espacios de participación como los órganos de colaboración vecinal y ciudadana (como lo son los consejos ciudadanos), y de representación como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF); espacios de participación y de gestión que han adquirido un papel cada vez más relevante en la concertación de la reforma política. La ARDF, aunque aun con atribuciones limitadas con respecto a las que corresponden a un Congreso local, ya tiene facultades legislativas y con las reformas al Estatuto de gobierno, se aprobó una nueva modalidad de participación vecinal que sustituye al consejo consultivo y a las Juntas de vecinos: los Consejos Ciudadanos, con injerencia en la gestión, supervisión, evaluación, y en su caso consulta o aprobación de programas delegacionales (Sánchez, Mejorada y Durán, 1997: 203-204). Estas reformas, ampliaron las facultades de las instancias de organización y participación vecinal y abrieron un pequeño espacio a la lucha por la democratización integral del Distrito Federal.

En diciembre de 1993, y con base en la propuesta del Departamento del DF, se inició en el Congreso de la Unión la discusión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; el cual se aprobó en 1994 y que modificó el papel administrativo de los Consejos Ciudadanos, ya que en él se establecía como función de dichos consejos aprobar, supervisar y evaluar los programas anuales delegacionales en materia de: seguridad pública, servicio de limpia, agua potable, protección civil, atención social, parques, jardines, alumbrado público, pavimentación, bacheo, recreación y mercados.

La reforma política del Distrito Federal en 1993 fue sin duda, el resultado de modificaciones constitucionales que introdujeron grandes cambios en el diseño del gobierno de la ciudad. Uno de los más importantes fue el de

facultar al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que fijó entre otras cosas las bases para la integración en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los llamados Consejos Consultivos. El estatuto los aprobó como una nueva modalidad de participación vecinal para la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o aprobación de los programas delegacionales del DF, los cuales estarían integrados por los consejeros ciudadanos delegacionales, figura que sería electa en los comicios populares por sufragio directo en la capital del país. Cabe mencionar que la elección de estos nuevos representantes se previeron originalmente para el mes de junio de 1995. Sin embargo entre 1993 y 1995 ocurrieron muchas cosas, por lo que finalmente en el mes de noviembre de 1995 se llevaron a cabo las polémicas e inéditas elecciones en la Ciudad de México (Larrosa, 1996: 83)

En el año de 1995, se aprueba la *Ley de Participación Ciudadana* en el Distrito Federal, en la que los Consejos Consultivos se ciudadanizan, es decir, que surgirían de la estructura vecinal, en forma totalmente independiente de los partidos y con atribuciones para definir planes de desarrollo urbano, programas de servicios públicos, etc.

En la Ley de 1995, se establecía como requisito para ser consejero ciudadano contar al menos con 4% de las firmas inscritas en el padrón de su área vecinal, lo cual en lugar de obligar a los candidatos a hacer campaña, explicando sus programas, los empujaba a organizar unos equipos en su mayoría de jóvenes mucho más entrenados para coleccionar rúbricas que para explicar los principios de gestión ciudadana propuestos por los candidatos para los que trabajaban. Así el candidato y también quién ganaba la elección para consejero ciudadano tenía poco contacto con los vecinos a los que representaba. En contraste, la ley de 1998 se fundó en el reconocimiento de la identidad territorial y en la participación colectiva en planillas o ternas, más que en la representación individualizada (Zermeño, 2006:158).

Aquella fue una elección muy desalentadora, pues los resultados no fueron los esperados: la participación electoral fue de sólo 21.33%, lo cual fue visto como un fracaso, mientras la legitimidad de los consejeros fue puesta en duda por la bajísima votación registrada ya que hubo un gran número de votos nulos (aproximadamente 20% de la votación total), que fueron interpretados como

de rechazo a la elección. En aquella ocasión, la delegación que tuvo el mayor porcentaje de participación fue Cuajimalpa, con 34.77%; la de menor fue Benito Juárez, con casi 18%. (Zermeño, 2006:160)

De aquella experiencia se pudieron tomar varias lecciones para confeccionar en el futuro una mejor Ley de Participación Ciudadana y obtener una elección cuantitativa y cualitativamente superior. Ruíz (1999:2) expone las lecciones obtenidas:

- La elección fue hecha con bastante premura, por lo que el órgano encargado de organizarla (el Comité Central de la Comisión de Integración de los Consejeros Ciudadanos) contó con poco tiempo para llevar la empresa a buen puerto.
- Se requería de una difusión muy amplia para que la ciudadanía se interesara en el proceso.
- Es absurdo que los partidos políticos estuvieran representados en el órgano electoral, pero impedidos de participar postulando candidatos. *Ergo*, era conveniente la participación de los partidos con candidatos, aunque también los pudieran postular organismos y ciudadanos independientes.
- Se requería que en la normatividad estuviera previsto un mecanismo de desempate en caso de que en algún área vecinal hubiera planillas igualadas en votos.
- Para que los órganos de representación vecinal, además de legalidad, tuvieran una legitimidad suficiente asentada sobre una cantidad de votos conveniente, se debió establecer un mínimo de participación para que la elección fuera válida.
- Nada de esto fue recuperado por los legisladores que aprobaron la actual Ley de Participación Ciudadana, por lo que muchos de esos errores y omisiones se repitieron en 1999, pero con peores resultados. (Ruíz, 1999:2-3)

#### **2.4. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1995**

Como producto de los movimientos sociales organizados a raíz del terremoto de 1985, la Ciudad de México vio amenazada su estructura de gobierno, pues ante la vulnerabilidad de la centralización del poder que venía presentando una incapacidad de gobernabilidad, los grupos de presión comenzaban a buscar amagar seriamente al gobierno priista. Por lo que en 1986 se inicia un proceso de reforma política en el que por primera vez participa ampliamente en su debate la sociedad civil; y lo cual derivaría en la Creación de la Asamblea de Representantes en 1987.

Así, en el ejercicio de las facultades que el artículo 122° Constitucional otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para legislar en materia de Participación ciudadana, este órgano colegiado elaboró la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y fue aprobada por la representación mayoritaria del PRI con el desacuerdo de los partidos de oposición en aquél entonces PAN y PRD (Sánchez, Mejorada y Álvarez, 2002: 554). La cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995 y que se creó como un instrumento legal que buscó dar un nuevo carácter al ejercicio de gobierno en la capital de la República Mexicana.

Esto implicó que se modificará la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al Distrito Federal. Las modificaciones más relevantes se llevaron acabo en 1993 y 1996. Las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

La Asamblea de Representantes, aún con todas sus atribuciones y su excelente funcionamiento, tuvo hasta 1993 facultades recortadas: no era un órgano legislativo capaz de dictar normas para el Distrito Federal, era un órgano con facultades reglamentarias y con limitadas atribuciones de control. La reforma constitucional de 1993 modificó la estructura del Distrito Federal a fin de conceder, según el nuevo artículo 122 de la Constitución, atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes en importantes materias. También la reforma de 1993 estableció un mecanismo cuasiparlamentario con intervención del presidente de la República para designar al Jefe del Distrito Federal, aunque tal reforma no entró en vigor hasta 1997. (Ruíz, 2009: 68)

Cabe mencionar que la reforma política de 1993 que estuvo presente en el discurso camachista expuso y propuso básicamente lineamientos generales que buscaron trascender el ámbito estrictamente electoral y que tuvieron como objetivo la discusión en torno al viejo anhelo de formar un gobierno propio para el Distrito Federal. Así pues, los lineamientos giraron en torno a temas como: a) lograr acuerdos con los partidos para promover nuevas formas de representación política compatibles con las características federales del régimen capitalino; b) la definición de un nuevo tipo de relación entre la ARDF y las cámaras de diputados y senadores; c) la realización de una reforma en tres ámbitos prioritarios: el judicial, la seguridad pública y la administración de la ciudad; y d) el desarrollo de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, orientados principalmente a la intervención de la ciudadanía en los asuntos del gasto público y los planes de desarrollo urbano, esta última ligada al desarrollo de la Ley de Participación ciudadana (Álvarez, 2006: 124).

Los objetivos primordiales que persiguió la LPCDF de ese año fue sin lugar a duda, la de proporcionar mecanismos institucionalizados que permitieran una mejor comunicación entre la administración pública del Distrito Federal y sus gobernados, así como crear instancias de gestoría y colaboración de los ciudadanos con las autoridades, por lo que surgieron instancias como la de los consejos ciudadanos, las audiencias públicas, la consulta vecinal, órganos de representación vecinal por colonia, manzana, unidad habitacional o barrio, etc.<sup>20</sup>

Los consejos ciudadanos fueron las instancias de la LPCDF que atrajeron mayor atención de la ciudadanía y la opinión pública ya que fueron planteados como nuevos órganos de representación ciudadana que fungieron como instrumentos de intermediación entre las necesidades de la ciudadanía y las delegaciones políticas. Así como también fueron instancias designadas por elección popular y facultadas para convocar a audiencias públicas, recorridos de los delegados, consultas vecinales.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Véase el artículo 1° de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 1995.

<sup>21</sup> Véanse artículos 7, 24 y 32 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 1995.

El artículo 114 de la LPCDF define a los Consejos ciudadanos como “los órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para la atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al lugar de residencia de dicha comunidad” (*Ley de Participación Ciudadana*, 1995: 54). Entre los atributos que se les fueron conferidos destaca la evaluación, la discusión y la presentación de propuestas en torno a los programas presentados por las delegaciones con respecto a los asuntos de la ciudad o de sus propias jurisdicciones (Álvarez, 2006:130). Por lo que en esta medida, bien puede decirse, que no se trata meramente de instancias destinadas a funcionar como órganos de gobierno o administración, sino más bien, como espacios de intervención ciudadana con funciones de supervisión y formulación de presupuesto.

Un dato importante sobre de los Consejos Ciudadanos y que es importante mencionar es que sus funciones no se encuentran enumeradas en la LPCDF, sino en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>22</sup>

En dicha ley se convocaba al nombramiento de jefes de manzana y, arriba de ellos, eligiendo a 365 consejeros ciudadanos que representaban más o menos 30 mil habitantes cada uno y que se reunían en 16 consejos: uno por cada una de las divisiones políticas, en las que se divide administrativamente el Distrito Federal, de manera que quedó establecido en la ley que cada consejo se compondría de diez y treinta consejeros ciudadanos (Zermeño, 2006: 153)

Debe mencionarse que para mostrar una representación genuina y auténticamente ciudadana, la *Ley de Participación Ciudadana* que reguló la elección de consejeros ciudadanos en 1995, también incluyó una cláusula que restringió la participación de los partidos en estas elecciones y que canceló, aunque en teoría, que estos postularán candidatos propios<sup>23</sup>.

Esta disposición fue tan polémica, que incluso el PAN llegó a plantear su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alegando

---

<sup>22</sup> Véase artículo 129 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>23</sup> Véase artículo 71 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* de 1995.

que la Constitución garantiza la participación de los partidos políticos en los procesos electorales. Por su parte nuestro máximo tribunal se declaró incompetente para conocer de asuntos electorales, por lo que no entró a resolver el fondo de la cuestión planteada. En la práctica, sin embargo, en el proceso electoral llevado a cabo el 12 de noviembre de 1995 quedó claro que los partidos políticos estuvieron de tras de la mayoría de las candidaturas a consejeros Ciudadanos en el Distrito Federal, lo cual resultó completamente comprensible, al ser este un acto de elección de un evento eminentemente político. (Serna de la Garza, 1995: 4)

Así pues, la *Ley de Participación Ciudadana* de 1995, votada por la legislatura de la ciudad, trató de encontrar una nueva fórmula para el gobierno del Distrito Federal ante el proceso de debate y discusión que se dio a finales de los años 80's que más que una demanda común, fue un reclamo presente en importantes grupos de la ciudadanía local que pedían mayor intervención en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, el proceso estuvo impregnado de deficiencias y desaciertos entre los cuáles el más grave fue la falta de información de la ciudadanía, y por lo tanto su falta de sensibilización de ésta con respecto a una práctica inédita en la ciudad que generó el desconcierto y la apatía, dando como resultado una baja participación ciudadana<sup>24</sup> y la elección de una gran cantidad de consejeros desconocidos para sus representados.

Por lo que, lejos de ser este un proceso que suscitara la participación y el interés ciudadano y que los Consejos se consolidaran con verdaderas instancias de representación como lo marcaba la ley, sólo quedaron relegados a una categoría de instancias invisibles ante los ojos de los ciudadanos. (Álvarez, 2006: 131)

Después de esta elección de Consejos Ciudadanos tanto pactos como acuerdos partidarios y entre grupos organizados de la sociedad civil se canalizarían a agrupar fuerzas, instrumentar estrategias y auspiciar a la gubernatura del Distrito Federal en la contienda prevista para 1997, tema que se abordará en el siguiente apartado de este capítulo.

---

<sup>24</sup> La asistencia registrada a estos comicios significó un porcentaje muy bajo con apenas 20% de la población empadronada según Peschard, J. (1997) *La Reforma política del Distrito Federal después de 1994*, en Álvarez, L. (coord.) (1997) *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México. La Jornada. CEIICH-UNAM. Pp.13-39.

## **2.5. Elección de Comités Vecinales en 1999.**

En 1997, tras la elección del nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal por elección directa de los ciudadanos; para el nuevo gobierno estaba claro que la participación de la ciudadanía constituía una condición indispensable para hacer frente a los problemas locales, por lo que su primer reto lo representó la necesidad de articular una política orientada a esa dirección. Porque en efecto, por sus características y magnitud, era evidente que los problemas de la Ciudad de México, no podía ser resuelta de manera unilateral y centralizada. Pues, “la administración de las ciudades ya no puede concebirse sin la participación de sus habitantes, los servicios básicos, el desarrollo urbano, el control del ambiente y la seguridad, etc.; porque se requiere de gestión, control y fiscalización de los ciudadanos” (Álvarez, 2002: 533).

Un año más tarde se modifica ésta *Ley de Participación Ciudadana*; en ella, se establece la conformación de un órgano autónomo de carácter temporal, la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, que funcionarían con un Comité Central y un Comité por cada delegación. En este periodo, el papel de los Consejos Ciudadanos en la solución de problemas en el marco de una adecuada planeación y funcionamiento de la ciudad, de una administración ordenada y consistente, se ve afectadas por intereses particulares, ya que en esta reforma, se estableció también la remuneración de las asistencias a las sesiones de los consejeros, por lo que varios representantes de los Consejos Ciudadanos, lo veían como una oportunidad ostentosa de conseguir empleo.

Con respecto a los resultados en esta elección de 1999 cabe mencionar que tampoco fueron los esperados, pues si la elección de noviembre de 1995 fue una elección desangelada, la de 1999 pasó con muchísima pena y nula gloria. A los errores legislativos que se repitieron, debe sumarse la reiteración de la escasa difusión del proceso. Este fue un punto clave: la ciudadanía no fue informada suficientemente y tampoco, la verdad sea dicha, la mayoría de los capitalinos se interesó por los Comités Vecinales.

La elección de los Comités Vecinales se llevó a cabo el 4 de julio de 1999 y para ello, se instalaron 10,397 mesas receptoras de votación para la elección de 1,352 Comités vecinales en 1,672 centros de votación. Para dicho proceso se registraron 3,808 planillas. Las delegaciones en que se registraron el mayor número de planillas fueron Iztapalapa y la Gustavo A. Madero, con 694 y 524 respectivamente; en tanto que en la delegación Milpa Alta presentó 39 planillas únicamente (IEDF, 2009:6)

Además, en el transcurso de un año la capital se vio sometida a un sinnúmero de consultas públicas y elecciones sobre el Fobaproa, el Presupuesto Participativo (ambas del PRD); las dobleteadas elecciones internas para elegir dirigencia del partido del sol azteca; sobre derechos y cultura indígenas (EZLN); sobre la democratización del DF (Causa Ciudadana); sobre la educación pública (CGH), etcétera. Es decir, en el transcurso de un año se han verificado en la ciudad al menos ocho jornadas electorales, lo cual también influyó en la jornada electoral Ruíz, 1999:4)

Otro problema fue la pública disputa entre el IEDF y el gobierno local en torno al presupuesto asignado para la elección. Considero que el gobierno de la ciudad debió haber asumido un compromiso mayor en la difusión de las funciones y la conformación de los comités vecinales, más aún partiendo del principio de que la parte medular de la propuesta cardenista es la participación ciudadana, tal y como está expuesto en el documento de campaña de 1997, Una ciudad para todos. Una nueva forma de gobierno. Incluso, en el Programa General de Desarrollo del GDF 1998-2000, en el ámbito político aparece como principio fundamental "la descentralización y la promoción de la participación ciudadana en un amplio esfuerzo de edificación democrática" (Alvarado, 2002:521)

Así, la elección vecinal significaba un momento privilegiado para promover la participación ciudadana y conformar al órgano de representación que pudiera encauzarla debidamente. Sin embargo, el gobierno del DF no hizo su mejor

esfuerzo para apoyarla y desaprovechó una oportunidad excelente para mostrar su voluntad de fomentar la participación.

El 4 de julio fue un desastre porque las casillas lucieron desiertas la mayor parte del día, sin despertar la mínima atención de los capitalinos, pues la participación electoral fue únicamente de 9.5%, con el abstencionismo de más de 90%, pues puede decirse que de 10 ciudadanos sólo uno acudió a votar. La delegación donde se verificó mayor participación fue, como en 1995, Cuajimalpa, con 13.72%, y la menor fue en la Cuauhtémoc, con 6.18%. A todo ello basta agregar que en algunas unidades territoriales hubo empates entre planillas y que en la normatividad esto no estaba previsto, por lo que el IEDF tuvo que definir un mecanismo de desempate al margen de la ley, al igual que sucedió en 1995.

## **2.6. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 1999**

Tres años después de realizada la elección de consejeros ciudadanos, el 26 de noviembre de 1998, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó de forma unánime una nueva *Ley de Participación Ciudadana*, expedida por el Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, el 2 de diciembre de ese año en el que se destacó por el gran avance legislativo que se dio para establecer derechos, instrumentos de participación y formas de representación vecinales. La *nueva Ley de Participación Ciudadana*, estableciendo las bases para una ideal participación de la ciudadanía en las acciones de gobierno; por lo que entre los aspectos que más destacan de dicha ley fueron, según Alvarado (2002: 526-527) los siguientes:

- Derechos y obligaciones para los habitantes y ciudadanos del DF.
- Contaba con nueve principios en los que debía basarse la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia; los cuales apuntaban a una nueva cultura que hablaba de democratizar.
- Definía instrumentos de participación ciudadana como: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidades de quejas y

denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo. Los tres primeros fueron incorporados para que los ciudadanos pudieran participar por vía consultiva o deliberativa en la toma de decisiones del gobierno.

- Fundamentaba una representación vecinal colegiada, que evitaba la reproducción de los vicios tradicionales.
- Los comités vecinales (antes asociaciones de residentes) fueron la figura preponderante en el *Ley de Participación Ciudadana*, pues recibieron capacitación para adquirir conocimientos entre otros, sobre la misma ley.

En el artículo 80 de la nueva ley se establecieron los comités vecinales, que fueron definidos como:

órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 1998: 6).

Dichos comités serían electos por medio del voto universal, libre, secreto y directo, como se hizo en 1995, y su integración se haría de manera proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos que obtuviera cada planilla bajo el principio de cociente natural resto mayor. Habría un comité vecinal en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, y estaría integrado por un mínimo de siete y un máximo de 15 ciudadanos, a diferencia de las áreas vecinales y del consejero ciudadano de 1995.

Un dato importante a mencionar es que en la ley anterior (1995), los órganos de representación vecinal se limitaban a ser intermediarios entre la población, los consejos de ciudadanos y las autoridades delegacionales para la prestación de los servicios públicos, tarea que no era novedosa porque siempre se habían dedicado a ello, pero en la nueva ley (1998) no sólo se establece un vínculo entre

pobladores y autoridades como función principal, sino que además se ampliaron las atribuciones hacia la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles (Sánchez, Mejorada y Álvarez, 2002:564).

Pese a todo ello, tal y como lo mencionan las autoras antes mencionadas:

Aunque si bien se estableció como un derecho de los ciudadanos de participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno sin menos cabo de las atribuciones de la autoridad, en la ley de 1998 no se señalan claramente los mecanismos para ejercer ese derecho, sobre todo en lo que se refiere a la gestión cotidiana delegacional. Pues los mecanismos de consulta se encontraban lejos de permitirles participar en las decisiones del gobierno local, especialmente, cuando se les limitaba a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos. El resto de sus funciones (13 y 14) se dirigen fundamentalmente a la población que representan: conocerla, convocarla, motivar su participación, capacitarla y desde luego informarla, destacando con ello únicamente el vínculo entre vecinos y autoridad. (Ibid.:566)

De forma similar a la anterior *Ley de Participación Ciudadana*, la de 1998 prohibió a los partidos políticos participar en el proceso de integración de los comités vecinales. Los partidos que habían presentado su acción de inconstitucionalidad por una prohibición semejante en la elección de consejeros ciudadanos en 1995 (PAN, PRD, PT y PVEM), en 1999 aprobaron por unanimidad que tal medida se usara en 1999. Posteriormente, el Código Electoral para el Distrito Federal, aprobado por PRD, PAN, PVEM y PT el 15 de diciembre de 1998, permitió que los partidos políticos estuvieran representados en el Instituto Electoral del Distrito Federal. En ninguno de los dos ordenamientos se marcó un mecanismo para romper desempates entre planillas. (Ruíz, 1999: 2-5)

Las últimas modificaciones a la mencionada *Ley de Participación ciudadana*, realizadas en mayo de 2004, julio de 2005, mayo de 2009 y diciembre del 2010, han buscado precisar conceptos, procedimientos y mecanismos de integración de Consejos Ciudadanos y Vecinales; así como también han mejorado la redacción de algunos fragmentos obtusos sobre los plazos y términos de las

elecciones de Consejos Vecinales. No obstante ante estas modificaciones, quizás el principal problema de la Ley es de carácter material, no formal: la ley existe, sólo que la materia sobre la que debe aplicarse es muy escasa: la participación no es la esperada, ya que es escasa. En otros casos, los mecanismos previstos no se aplican. Y en otros más, mecanismos como el plebiscito, el referéndum o la consulta ciudadana se aplican y se respetan discrecionalmente por las autoridades (López, 2011: 4-5).

En la última modificación de la Ley en 2010, dentro de las principales formas de participación ciudadana en el ámbito de las políticas sociales se encuentran, los Comités y los Consejos Ciudadanos, las cuales se constituyen a partir de la identidad de territorial de sus miembros. Estas son instancias institucionalizadas, es decir, reconocidas en la legislación y normatividad vigentes. Su creación y desarrollo están normados en la ley local como lo es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. En esta nueva ley, los Consejos Ciudadanos son organismos plurales y colegiados con carácter consultivo, de análisis y opinión en materia de distribución de recursos públicos, de readaptación social, de ordenamiento del territorio y de la planeación del desarrollo urbano para el Gobierno del Distrito Federal; cuyo objetivo es mejorar el nivel de vida de la población. Sus atribuciones son amplias e importantes: emitir programas y políticas para aplicarse en las demarcaciones territoriales; conocer y opinar sobre egresos del presupuesto; proponer soluciones a problemas delegacionales; conocer y opinar sobre los informes de los jefes delegacionales. Temas relevantes también como seguridad, infraestructura urbana, medio ambiente, empleo, vivienda y vida comunitaria forman parte de los asuntos que pueden ser integrados en su agenda. Para estos efectos la *Ley* asegura que el IEDF y la Asamblea Legislativa proveerán de los recursos necesarios.

Su papel en la Administración Pública, suele ir encaminado a buscar cerrar la brecha entre gobierno y ciudadanía, así como demostrar que los ciudadanos son capaces de recuperar la ciudad para todos, es decir, que se puede volver a

conquistar el espacio público de la vida de la ciudad, a través de la participación ciudadana eficaz y eficiente, en la distribución de los recursos públicos.

A manera de conclusión, el papel de los Comités Ciudadanos en la Administración Pública del Distrito Federal, ha ido cambiando a través de los años y ha sido reformado de acuerdo a los contextos económicos, sociales y políticos que se viven en el territorio capitalino; así se ha modificado a partir de los mecanismos de participación que demanda la sociedad.

La apertura de instancias significó sin duda, un paso importante en la trayectoria lineal, autoritaria y centralizada del gobierno del Distrito Federal; sin embargo, en general, las funciones de los Comités Ciudadanos, son sumamente restringidas; pues prácticamente todo se reduce a los planos consultivos, de información y de opinión, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad y la determinación de los delegados y del jefe de gobierno, de acuerdo con sus respectivas competencias, cuando se les deberían otorgar atribuciones en la designación presupuestal, en la destitución de funcionarios públicos, con incidencia en la aprobación de programas y planes, etc.

En ningún caso, existe una atribución ligada a la participación en la toma de decisiones con respecto a asuntos relativos al DF o a la definición de políticas públicas, por ello, en la mayor parte de los casos, los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios, no se han consolidado nunca como verdaderas instancias representativas con una actividad relevante; sino por el contrario, se han convertido sólo en órganos de carácter formal con mínimas bases de sustento ciudadano. Por lo que, es indispensable que la ciudadanía se organice y exija al gobierno una mayor intervención en la toma de decisiones, así como un mayor involucramiento en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno. Creando así, una participación ciudadana que contribuya a consolidar un buen gobierno, eficiente y democrático.

Asimismo, sería prudente e igualmente satisfactorio que se le diera más impulso y mayor alcance en la administración de recursos públicos, a este tipo de

órganos de representación ciudadana de las colonias del Distrito Federal como lo son los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios, ya que no podría haber mejores voceros de demandas ciudadanas que dichos Comités, ante los diferentes niveles de gobierno, pues quién mejor que ellos para entender, saber, vivir y comprende las necesidades reales de la población.

Aunque por otra parte, también sería igualmente necesario reformar la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* sobre el cumplimiento, la obligación y las respectivas sanciones en caso de no realizarse una buena administración de los recursos públicos por parte de los Comités Ciudadanos y de las autoridades competentes, ya que en la actualidad se han dado casos en la que estos actores, han convertido la participación ciudadana en una forma más de corrupción existente al desvirtuar su esencia, y en la que los dineros públicos otorgados han sido usados para fines muy particulares y personales.

Y el hecho de que los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios en la actualidad no cuenten con personalidad jurídica clara y precisa que permita en todo caso determinar responsabilidades por la malversación de los fondos públicos, incita a las prácticas corruptivas de los integrantes de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios, lo cual, hace que los comités pierdan sentido y su carácter de ciudadanos responsables, participativos y activos, colaborando en el desarrollo de políticas públicas encaminadas a lograr el bienestar de la sociedad, a través de una buena gestión de recursos públicos a nivel local.

Reformar la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en esta materia, permitirá establecer bases más sólidas para una ideal de participación ciudadana en las acciones de gobierno.

### **Capítulo III**

## **Lagunas legales en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Vacíos en la Fiscalización de los recursos públicos.**

### **3.1. Elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación y su fiscalización.**

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento de política económica, jurídico y contable, el cual es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados a iniciativa del Presidente de la República. En dicho documento se describe cuánto, cómo y en qué se gastarán los recursos públicos de la Federación, que se obtienen principalmente del pago de impuestos de los ciudadanos, de los ingresos por la venta del petróleo, de la venta de bienes y servicios públicos, y en su caso de la deuda pública<sup>25</sup> (Secretaría de Finanzas, 2013: 1).

Según lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se señala que:

la administración de los recursos públicos federales se realizará con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control, equidad de género, rendición de cuentas y transparencia. (2012: Artículo 1º)

Por lo que a partir de ello, la gestión pública transfiere los recursos a gobiernos estatales y municipales, a programas productivos, a órganos centralizados y descentralizados, y a la atención de servicios básicos, cuyos resultados se ven reflejados en la atención de necesidades de la población como lo son entre otras; la salud, la educación, el desarrollo social, la seguridad pública, la realización de obras públicas, el desarrollo industrial y empresarial, el combate a la pobreza, la ganadería, la protección de recursos naturales, la silvicultura, la

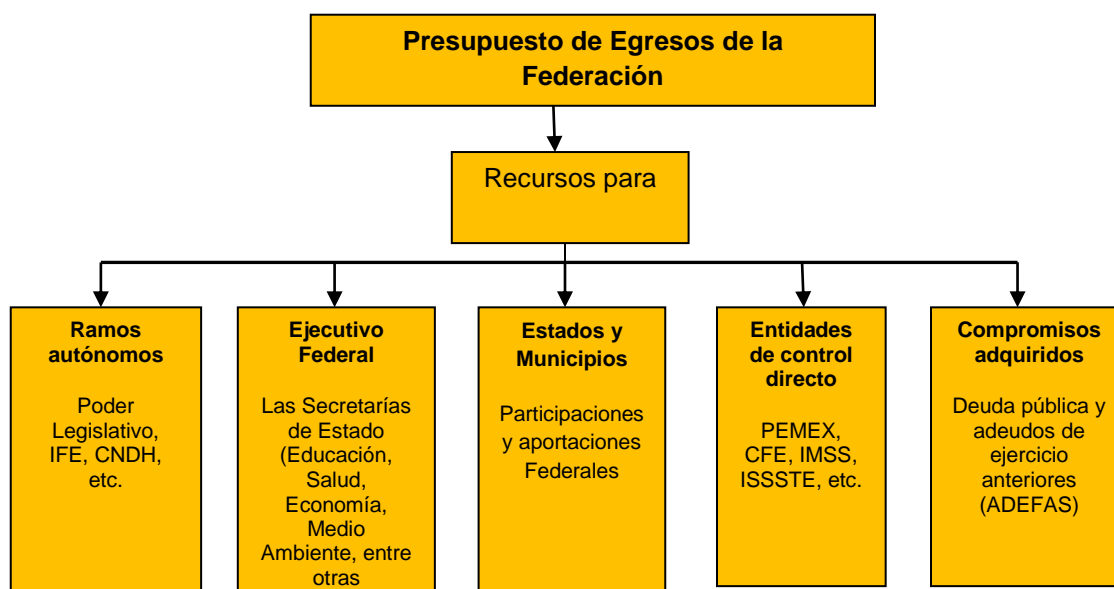
---

<sup>25</sup> Cuando la suma total de los ingresos gubernamentales no alcanzan para cubrir el Gasto Público que se presupuesta, es necesario pedir préstamos, es decir, se requiere recurrir a la deuda pública, para cubrir la diferencia. (Véase Secretaría de Finanzas, 2013: 3)

impartición de justicia, el desarrollo económico, la provisión de agua y electricidad etc. Con todo esto, se busca garantizar los servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país.

El siguiente esquema, muestra como ejemplo de manera general la distribución de los recursos públicos de acuerdo a lo que se establece en un Presupuesto de Egresos a nivel federal.

**Esquema 1. Distribución de recursos públicos a nivel federal**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para que el Gobierno Federal conozca con cuántos recursos dispondrá para el Gasto Público, en qué se gastará y cómo se rendirá cuentas a la ciudadanía, existe un procedimiento llamado Ciclo Presupuestario<sup>26</sup>, el cuál se compone de cinco etapas: formulación, discusión y aprobación, ejecución, control

<sup>26</sup> Presupuestar, entonces, técnicamente es un proceso de planificación y cálculo anticipado pero que involucra una serie de dimensiones: político-institucional, normativa, económica, de gestión, de cultura política, de negociación de actores públicos y privados. Se desarrolla en etapas que se reiteran anualmente (formulación, aprobación legislativa, ejecución, seguimiento y evaluación) aunque sus implicancias van más allá del año fiscal en que se elaboran. Véase Bloj, C. (2009) *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*, CEPAL, ONU, UFGA, Santiago de Chile.

y evaluación, las cuales son importantes para poder comprender el esquema que va de lo federal a lo local sobre el destino de los recursos públicos. Hasta llegar al tema central de éste capítulo con respecto a las lagunas jurídicas en materia de asignación y fiscalización del presupuesto participativo destinado a los Comités Ciudadanos; no previstas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. A continuación se hará una breve descripción de este ciclo de elaboración del presupuesto público y nos referiremos a las peculiaridades para el caso de México.

Veamos estas etapas por separado:

a) La primera de estas etapas es la **formulación**, que comprende básicamente la realización de las actividades tendentes a precisar en qué y cómo se gastarán los fondos presupuestales.

Para determinar el destino de los recursos, el rango de gastos e integrar el proyecto de presupuesto, el Gobierno Federal hace un presupuesto anual que refleja cuáles son las necesidades más importantes del país y la forma de distribuir los recursos entre ellas; a partir del marco macroeconómico global, los resultados obtenidos anteriormente<sup>27</sup> y de los escenarios de gasto del año en curso. De tal forma que, según lo comentado por Beatriz Chapoy en su libro “Planeación, programación y presupuestación”:

la etapa de formulación implica diversas acciones que van desde: el establecimiento de normas de capacitación, la preparación de los proyectos de presupuesto en cada dependencia, la estructuración del proyecto de presupuesto de cada nivel de gobierno, así como el estudio, discusión y aprobación de dicho proyecto en el nivel administrativo (2003: 130)

Es decir, que la formulación presupuestal, se desarrolla dentro de la etapa del proceso de planeación que se denomina programación-presupuestación, la cual está integrada por actividades que van desde la planeación y programación

---

<sup>27</sup> En 2007, La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cambió la forma de integrar el presupuesto. A partir de ese año, los recursos se destinan a programas públicos con metas y objetivos claros, los cuales son evaluados en función de sus resultados. Con esto me refiero al nuevo enfoque de Gestión de Resultado (GpR), el cuál surgió de un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos, es decir, que en este modelo cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; a partir de que establecen objetivos y metas para alcanzarlos; cuyo fin es lograr más y mejores resultados con menos recursos (Secretaría de Finanzas, 2013: 9).

del gasto público, la determinación de ingresos para el año siguiente; hasta la formulación propiamente dicha del proyecto de presupuesto de egresos.

En el nivel Federal del Estado Mexicano, dicha formulación está prevista en el Plan Nacional de Desarrollo que da cumplimiento con lo dispuesto en los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>28</sup>, así como por lo previsto en los Artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación<sup>29</sup>.

Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de

---

<sup>28</sup> El Artículo 25 constitucional menciona que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Asimismo alude a que será el Estado el encargado de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Mientras el Artículo 26 constitucional hace referencia a que será el Estado quien organizará un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional, mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En este artículo la ley faculta al Poder Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; y además, determina los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución (Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

<sup>29</sup> La Ley de Planeación contiene las normas y principios básicos conforme a los cuales se planeará el desarrollo de la Entidad y se encausarán las actividades de la Administración Pública Estatal y Municipal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática; las bases para que el Ejecutivo Estatal coordine sus actividades de planeación con la Federación y con los municipios; así como las bases para promover y garantizar la participación Democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas a los que dicha ley se refiere (Véase Ley de Planeación)

cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste; y es el resultado de un proceso de deliberación, democrático, plural e incluyente, que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: 2)

Entendido de otra forma, puede decirse que el Plan Nacional de Desarrollo es un documento que describe el país que queremos construir. En él está descrito el futuro que se busca hacer realidad. Y es un compromiso de la administración pública que busca mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

El primer paso para la elaboración del presupuesto es la preparación del Programa Operativo Anual Macroeconómico (POAM), el cual es una versión preliminar de los criterios generales de política económica y se complementa con los lineamientos de gasto que las dependencias deberán observar durante la formación de su Programa Operativo Anual (POA).

A su vez la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “a quién le corresponde proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo” hace una estimación de los requerimientos mínimos con los cuales pueden operar las dependencias, fundamentando su análisis en el presupuesto anterior y hace las previsiones futuras según se valla desarrollando el entorno económico (Chapoy, 2003:178).

Una vez que la SHCP recibe los anteproyectos de cada dependencia y de cada entidad debidamente requisitados, ésta elabora el anteproyecto de presupuesto por programas, clasifica el gasto en capítulos presupuestales y conforme a la estructura programática. Después los desglosa y calendariza los programas con las asignaciones presupuestales específicas (Ayala, 2001: 182).

Por último la SHCP, suma y aglutina los proyectos individuales y presenta al Ejecutivo Federal el anteproyecto del presupuesto de egresos para su revisión y en su caso su aprobación. Si el Presidente de la República da su autorización, se envía a la Cámara de Diputados como proyecto de ley; lo cual da paso a la siguiente etapa del ciclo presupuestal.

b) La segunda etapa es la **aprobación**; la cual consiste como la propia palabra lo describe, en “calificar o dar por bueno algo”. Por lo que la relevancia de dicha etapa, radica en revisar minuciosamente y analizar a quién y cuánto se le asigna del presupuesto; con la finalidad de que no existan asignaciones exageradas e inequitativas en la distribución de los recursos públicos (Castell, 1981:138).

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal; que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública que el gobierno federal efectúa para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios; así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fondos y fideicomisos públicos, durante un año determinado (Flores, 1993 :218)

Por ejemplo, a nivel Federal, la discusión y aprobación del presupuesto se da en el Congreso de la Unión: el día 15 de noviembre de cada año se tiene el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se presenta de acuerdo con el artículo 74 constitucional, a la Cámara de Diputados como iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por el Secretario de Hacienda a nombre del Ejecutivo Federal. A su vez, ésta analiza y discute el documento, para presentarlo ante el pleno. Las comisiones de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público integradas por miembros de partidos en el gobierno y de la oposición, estudian, analizan y emiten su dictamen<sup>30</sup>.

Una vez aceptado el decreto aprobatorio<sup>31</sup> del Presupuesto de Egresos de la Federación para un año determinado, se envía al Ejecutivo Federal para ser

---

<sup>30</sup> Es importante mencionar que la ley que da sustento jurídico a ello es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual, reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

<sup>31</sup> El presupuesto de egresos queda definitivamente aprobado cuando la votación alcanza la mayoría absoluta, firman la mayoría de los integrantes y se estampa el sello de validez (Ayala, 2001:182).

publicado en el Diario Oficial de la Federación adquiriendo naturaleza y carácter de ley, en la segunda quincena de diciembre.<sup>32</sup>

c) La tercera fase corresponde al **Ejercicio o ejecución del presupuesto**, que consiste en la aplicación, por parte de las diferentes dependencias públicas de los recursos humanos, materiales y financieros, con la finalidad de lograr las metas y los objetivos determinados en los programas contenidos en el presupuesto autorizado. Aquí se trata de definir y observar a detalle cómo se gastan los recursos públicos, lo cual lo hace un quehacer de mucha responsabilidad. No solo porque es una de las “tareas de mayor responsabilidad técnica y política del gobierno”, como lo señala Jacinto Faya, sino por que también tiene como fundamento principal, evitar la malversación de los fondos públicos a través de la facilitación de la evaluación de las acciones y los resultados alcanzados por parte de la administración central y de las demás dependencias u organismos involucrados (Faya Viesca, 1998:216).

Puesto que, en la etapa del ejercicio lo que se pretende es comprobar en que medida se han cumplido los programas de gasto que se han establecido en el presupuesto, ya no se trata sólo de cumplir con la legalidad de la actividad económica de la administración, sino también de comprobar el acierto y la efectividad que en el empleo de esos gastos se ha tenido; y examinar si la relación costo-beneficio ha sido eficiente (Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas, 1995:158).

Por lo tanto, el ejercicio de los recursos públicos representa un factor importante para cumplir con las metas y objetivos de los programas previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el cumplimiento de dicha etapa, la administración se apoya en los objetivos, metas, costos y unidades responsables de ejecución, que directa o indirectamente se prevén en el documento del presupuesto de egresos.

Esta etapa se conforma por un gran número de tareas que ponen en circulación los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos. Estas van “desde la recepción del documento fuente del ejercicio gasto hasta la formulación de reportes y emisión de controles para efectos de evaluación.” En otras palabras,

---

<sup>32</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos 73 y 74.

dichas tareas pueden ir encaminadas a verificar a que no se rebasen los montos presupuestales asignados y a vigilar que los recursos se empleen en los aspectos para los que fueron programados, etc. (Ayala, 2001: 184).

En el caso mexicano, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de la SHCP<sup>33</sup>, son las instancias encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales a la Dirección General de Política Presupuestal, una vez que ha sido aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados.

Durante los siguientes veinte días a la aprobación del presupuesto ya mencionado, la Dirección General de Política Presupuestal, a través de las Direcciones Generales Sectoriales, comunica a las dependencias los calendarios definitivos del gasto aprobado. Tomando en cuenta estos calendarios la Dirección de Política Presupuestal notifica a la Tesorería de la Federación (TESOFE) para que proceda la apertura de líneas y sublíneas de crédito globales por dependencia.

La TESOFE considera los importes mensuales brutos autorizados en los calendarios de gasto, distribuye en las líneas de crédito los recursos presupuestales autorizados a las dependencias para su ejercicio. Sólo se tramitan las solicitudes de traspaso de recursos en líneas y sublíneas de crédito globales, que cuentan con la autorización de la Dirección General de Política Presupuestal (ibíd.:185).

Es decir, que en esta fase se aplica un tipo de control sobre el destino de los recursos, con el objetivo de evitar como ya se mencionaba, las desviaciones de recursos y en su caso detectarlas para implementar las medidas necesarias a efecto de 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 de gobierno, entre los que destacan los ejercidos por el Ejecutivo y el Legislativo los cuales se verán a continuación en la siguiente etapa del ciclo presupuestal.

---

<sup>33</sup> Actualmente existen tres direcciones generales sectoriales: Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo social y Recursos Naturales; Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral, y Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura.

**d)** Por **control** se entiende “*el conjunto de operaciones destinadas a comprobar el buen funcionamiento de algo, verificando su conformidad a las normas; o bien la comprobación, inspección, fiscalización o intervención en algo*” (Castell, 1981: 531).

En otras palabras, el control “es poder de inspección, de fiscalización, de acción indirecta, de deliberación y advertencia, de rectificación y moderación” (León, 2000:26). Por que el control puede ser entendido como el mecanismo preventivo adoptado por una dependencia que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones del ciclo presupuestario.

En este caso, nos referiremos al Control presupuestal, que corresponde a la cuarta etapa de este ciclo y el cual se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones a fin de asegurar que cumplan cabal y adecuadamente los objetivos del Plan, las estrategias, metas y asignación de recursos; ya que como lo plantea Ayala, “el control presupuestal es el mecanismo político, institucional y técnico para mantener el presupuesto dentro de los límites establecidos por el gobierno” (Ayala, 2001: 158).

Es decir, que dicho control coteja el ingreso y los gastos reales contra el presupuesto, con lo que es posible medir el progreso hacia los objetivos establecidos y realizar acciones para remediar desviaciones en caso necesario, puesto que:

funciona como mecanismo para evitar el abuso, limitar el poder, y para cumplir con otros criterios como los de eficiencia y confianza en la actividad pública. Puede ser interno o externo<sup>34</sup> donde las organizaciones públicas quedan sometidas a la supervisión y regulación pública y el administrador público justifica su actuación rindiendo cuentas que se han de fiscalizar y sancionar si así fuera el caso. (Trejo, 2010: 102).

---

<sup>34</sup> El control interno se caracteriza porque las organizaciones públicas revisan sus propios actos y funciona como un elemento de prevención. Mientras que el control externo, son los ciudadanos y las entidades encargadas de la vigilancia de las actividades públicas las que llevan a cabo dicha tarea. (Véase Trejo Patiño, Alicia. *La institucionalización de la transparencia y rendición de cuentas en el Instituto Electoral del Estado de México* en Apuntes Electorales, México, 2010).

A esta fase del ciclo presupuestario, también corresponde el registro sistemático de las transacciones originadas por la ejecución del presupuesto y que posteriormente servirán para llevar a cabo las auditorías presupuestarias pertinentes.

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. La diversidad de las instituciones encargadas de verificar la correcta aplicación del presupuesto es un reflejo de los diversos objetivos que se persiguen con dicho control. Entre ellos destacan los controles ejercidos por el Ejecutivo y el Legislativo.

La primera etapa del control presupuestal la realiza la Secretaría de la Función Pública (SEFUPU), estableciendo, a través de la ley, los rangos para el control interno de las dependencias y entidades. Esta Secretaría 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.

Dichas unidades se encargan de realizar auditorías internas y operacionales sobre el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos de las unidades administrativas, con la finalidad de informar sobre las observaciones para presentar recomendaciones que ayuden a mejorar el funcionamiento interno de las unidades; así como darles la oportunidad de corregir sus errores y revocar sus decisiones ilegales e inoportunas, antes de que éstas sean sometidas a control externo.

Por otra parte, el control del presupuesto por el Poder Legislativo,

se encuentra relacionado con dos grandes momentos del presupuesto: la aprobación del presupuesto por el órgano legislativo y la aprobación de la cuenta pública. Este tipo de control puede entenderse como la realización una serie de actividades que permitan vigilar y verificar el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto a lo largo del ejercicio, tanto de las asignaciones presupuestales como de los programas y objetivos que se plantearon. Dicho control descansa en manos del Congreso de la Unión, según lo establecido en los artículos 50 al 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el título tercero, capítulo II, sección I a IV; y se aplica a en los tres niveles de gobierno. (Márquez, 2010: 23)

Dicho control se lleva a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación<sup>35</sup> quién se encarga de llevar a cabo la revisión del desglosamiento de la Cuenta Pública; es decir, su fiscalización. A la cuál una vez revisada le emite observaciones a las entidades correspondientes sobre el ejercicio presupuestal. Las entidades observadas deben revisar sus procedimientos y presentar los comentarios correspondientes a las observaciones con el fin de solventarlas. Pero si a consideración de la Contaduría Mayor de Hacienda las observaciones no son solventadas adecuadamente entonces incluye la observación en su informe anual sobre la Cuenta Pública<sup>36</sup>. (Ayala, 2001:188)

Es importante mencionar que la Auditoría Superior de la Federación, también tiene facultades para fiscalizar órganos autónomos, entidades federativas, municipios y/o delegaciones; así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Esto, según lo establecido en su marco jurídico, técnico y ético<sup>37</sup>; con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Una vez realizadas y concluidas las revisiones programadas, se procede a la integración del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que constituye el producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. Dicho Informe debe ser entregado a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia. Este informe, contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo

---

<sup>35</sup> La ASF, cuenta con auditorías especiales que le ayudan en su quehacer como lo son: Las Auditorías Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y del Gasto Federalizado y La Auditoría Especial de Tecnología e Información.

<sup>36</sup> 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 ajustaron a los lineamientos del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como si lo realizado corresponde a los objetivos de los programas. Mientras el informe de gobierno y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, dan cuenta de la utilización de los fondos públicos y el cumplimiento de metas programáticas. Véase Ayala, J. (2001). Economía del Sector Público

<sup>37</sup> Véanse artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; el Código de ética de la ASF; así como la normativa interna que rige el funcionamiento de dicha institución.

sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012: 9).

Cuando existen daños al erario, malversaciones de fondos, opacidad en el manejo de los recursos, etc.; la Auditoría Superior de la Federación puede implementar medidas preventivas y/o correctivas, imponer sanciones económicas resarcitorias, hacer recuperaciones del dinero, y en su caso, sancionar conductas irregulares o dolosas en el ejercicio de los recursos públicos, conforme a la ley.

**e) La evaluación** corresponde a la última etapa del ciclo presupuestario, en la cual se valoran cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y las metas alcanzadas del ejercicio del presupuesto público en un año, con la finalidad de mejorar la planeación del gasto en el futuro, porque como bien señala Jacinto Faya:

Esta última etapa llamada de evaluación comprende la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, para retroalimentar las actividades de formulación y ejecución, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso (1998:343).

Para José Ayala “La evaluación del presupuesto, corresponde a la mediación, calificación y comparación de los resultados alcanzados, y en su caso, permite introducir modificaciones”. Es decir, que dicha evaluación, permite a las instituciones públicas saber si sus actividades han sido exitosas y les proporciona también elementos para preparar nuevas actividades o redefinir las que están en curso; por lo que es necesario que los países se doten de estructuras jurídicas y político-administrativas necesarias para realizar tal evaluación (2001: 159).

Esta fase se lleva a cabo después de una fase de aplicación del gasto; puesto que es una actividad que parte del análisis del gasto para un periodo pasado y además, suele realizarse a partir de determinados indicadores de desempeño presupuestario.

Para Beatriz Bonifaz Chapoy (2003:233):

la evaluación delimita y aprueba los presupuestos que son presentados en función del impacto social y viabilidad de los contenidos de sus programas, así como de los recursos disponibles; y su aceptación representa para las dependencias y entidades de la administración Pública el compromiso de ejercer sus recursos conforme a su propio bienestar.

Es decir, que la etapa de la evaluación tiene por objetivo determinar si los recursos que se ejercieron conforme a lo autorizado, o si las metas y objetivos se cumplieron con lo programado; y en su caso justificar o no los resultados del ejercicio presupuestario.

Anualmente el Poder Ejecutivo debe presentar al Poder Legislativo tres documentos: la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el informe de gobierno y el informe de ejecución del PND, los cuales evalúan la actividad del sector público y en particular, el ejercicio del gasto<sup>38</sup>.

En México el papel de Poder Legislativo en el control y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación inicia con la recepción, discusión y dictamen del proyecto anual, como ya se mencionó anteriormente; después de que el secretario comparece ante el pleno de la Cámara de Diputados para explicar el contenido general de dicho presupuesto, su relación con los planes y programas, y su impacto en la economía. El proyecto se turna a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis, para luego elaborarse un dictamen que es leído en dos ocasiones y puesto a discusión. Al ser aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, con las modificaciones pertinentes, este se convierte en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año en turno (Ayala, 2001:190).

Como se vio, la organización y la aplicación de las etapas del presupuesto: la formulación, la ejecución, el control y la evaluación, son necesarias para asegurar la congruencia entre las actividades cotidianas y los objetivos previstos en el plan y en los programas a mediano y corto plazo; así como para evitar

---

<sup>38</sup> Esto debido a que la Nueva Gestión Pública (NGP), ha establecido como pilares de la modernización el equilibrio financiero, la calidad en los servicios y la transparencia; lo cual ha redefinido la función de la fiscalización, de tal manera que la misma no implica solo la revisión y vigilancia del manejo de los recursos públicos; sino que además implica realizar evaluaciones de desempeño o resultados con la encomienda de darlos a conocer a la sociedad en general. Véase García, N. (2011). *Presupuesto Participativo: instrumentos para su control y evaluación*. en Briseño, C. (coord.). *Presupuesto Participativo: una herramienta para la democracia*, Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Jalisco México.

desviaciones en la realización del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. (Chapoy, 2003:29).

Una vez analizado el ciclo presupuestario a nivel federal, es necesario analizar también a nivel local el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para poder entender quién gasta, es decir, la institución responsable del gasto; en qué se gasta, que permite clasificar el gasto de acuerdo al uso de los recursos; y para qué se gasta, es decir, agrupar el gasto dependiendo de su destino; y así comprender el surgimiento de los mecanismos y procedimientos de fiscalización del presupuesto participativo destinado a los Comités Ciudadanos.

### **3.2. El presupuesto de Egresos del Distrito Federal y su fiscalización.**

Habiendo señalado en el apartado anterior de este escrito lo relativo a la elaboración y fiscalización presupuestaria a nivel federal, abordemos ahora el tema central de esta investigación, a saber, el de la fiscalización del gasto en la implementación de la Ley mencionada, pero para ello, hay que discutir primero el camino del presupuesto destinado al Distrito Federal.

En primer lugar, debemos analizar el fundamento constitucional y el Estatuto de Gobierno de dicha fiscalización, a nivel local. Como se reviso anteriormente el Gobierno Federal a través del Presupuesto de Egresos de la Federación destina una parte de los recursos públicos recaudados a los Estados y municipios. En el caso del Distrito Federal no es reconocido como estado, ni tampoco cuenta con municipios sino con delegaciones, pero se le asignan recursos y cuenta con personalidad jurídica como el resto de los estado; la cual le otorga facultades para administrar libremente su propio patrimonio para el desarrollo de sus propias actividades y funciones, según lo establecido en los

artículos 115 y 116 de la CPEUM<sup>39</sup> y en el Artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

De esta manera, al no contar con Constitución propia como los 31 estados que componen la República Mexicana, el Distrito Federal, según lo establecido en el artículo 122 constitucional, su naturaleza jurídica y su gobierno están a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, por lo que sus autoridades son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia; y cuyo territorio se encuentra dividido en 16 delegaciones y normado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el cuál se sientan las bases para el ejercicio del presupuesto federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012: 88-89).

El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, es un documento que contiene las políticas de gasto a implementarse durante un ejercicio fiscal por el Gobierno del Distrito Federal; y en él se incluyen las estimaciones de gasto de las dependencias<sup>40</sup>, órganos desconcentrados<sup>41</sup>, delegaciones, entidades, órganos autónomos<sup>42</sup> y órganos de gobierno. Dicho documento es **formulado** e integrado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, con información de los anteproyectos y programas operativos anuales (POA), de las instancias antes mencionadas (Secretaría de Finanzas, 2013: 18).

En términos del artículo 30, fracciones XII y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del

---

<sup>39</sup> Con las siglas CPEUM se hace referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>40</sup> Son aquellas que dependen de la Administración Pública centralizada.

<sup>41</sup> Es una forma de organización que pertenecen a un órgano de la Administración Pública centralizada para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Los Órganos Desconcentrados no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, jerárquicamente están subordinados a las dependencia a las que pertenecen

<sup>42</sup> Son aquellos creados por medio de un acto legislativo, es decir por la promulgación de una ley específica, los cuales ejercen sus facultades de decisión y ejecución de manera independiente y autónoma de los órganos locales y de otros de la misma naturaleza, preservando una estructura orgánica y patrimonial que le son propios, para el cumplimiento de fines que atienden a los intereses públicos.

Distrito Federal, en la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos Anteproyectos de Presupuesto de Egresos. En cumplimiento de esta atribución, con fundamento en los artículos 23 y 26 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, 50 y 51 de su Reglamento, la Secretaría de Finanzas es quién emite las Reglas de Carácter General para la Integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal, las cuales son publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (Ibid.:19).

En el nivel local, dicha formulación está prevista en la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal<sup>43</sup>, que da cumplimiento con lo dispuesto en los Artículos del 6° al 10° de esta ley. En esta etapa, se desarrollarán las actividades para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los programas y los programas delegacionales, incluyendo objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, así como actividades encaminadas a traducir lineamientos y estrategias del plan generales<sup>44</sup>, es decir, que deberán transversalizar sus estrategias y líneas de acción.

Asimismo, para lograr la correcta integración y consolidación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, atendiendo lo establecido por los artículos 43, 44, 47, fracción V de la Ley de Planeación del Desarrollo; 1, 24, 25, 26 y 34 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente; 26, fracción III, 34, fracciones IV y V, 68, fracción II, 70, fracciones I y III, 71, fracciones I y III, 121, 123, fracción VI y 196, fracción III del Reglamento Interior de la Administración Pública, todas del Distrito Federal, se requiere de la participación y colaboración de las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades, para que en la formulación de su Programa Operativo Anual, adecuen sus acciones a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, metas y resultados del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal vigente.

---

<sup>43</sup> Según lo establecido en el artículo tercero de esta ley, la planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo (Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal, 2012:2)

<sup>44</sup> Véanse también artículos 24 y 25 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, sobre Programación y Presupuestación del gasto público de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades del Distrito Federal para cada ejercicio fiscal.

En este punto es importante mencionar que conforme al Art. 27 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, y 55 de su Reglamento, ambos del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, tiene facultades para efectuar las modificaciones que considere necesarias a los Anteproyectos que presenten las Unidades.

Una vez elaborado el proyecto:

El artículo 67, Fracción XII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal remitirá el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal siguiente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su análisis y aprobación a más tardar el día 30 de noviembre, o hasta el día 20 de Diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes<sup>45</sup> (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2012: 27)

Posteriormente, según lo establecido en el artículo 42, Fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, examinar, discutir y **aprobar** anualmente tanto la Ley de Ingresos<sup>46</sup> como el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el año en turno, pero aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir con el presupuesto. (Ibíd.:15)

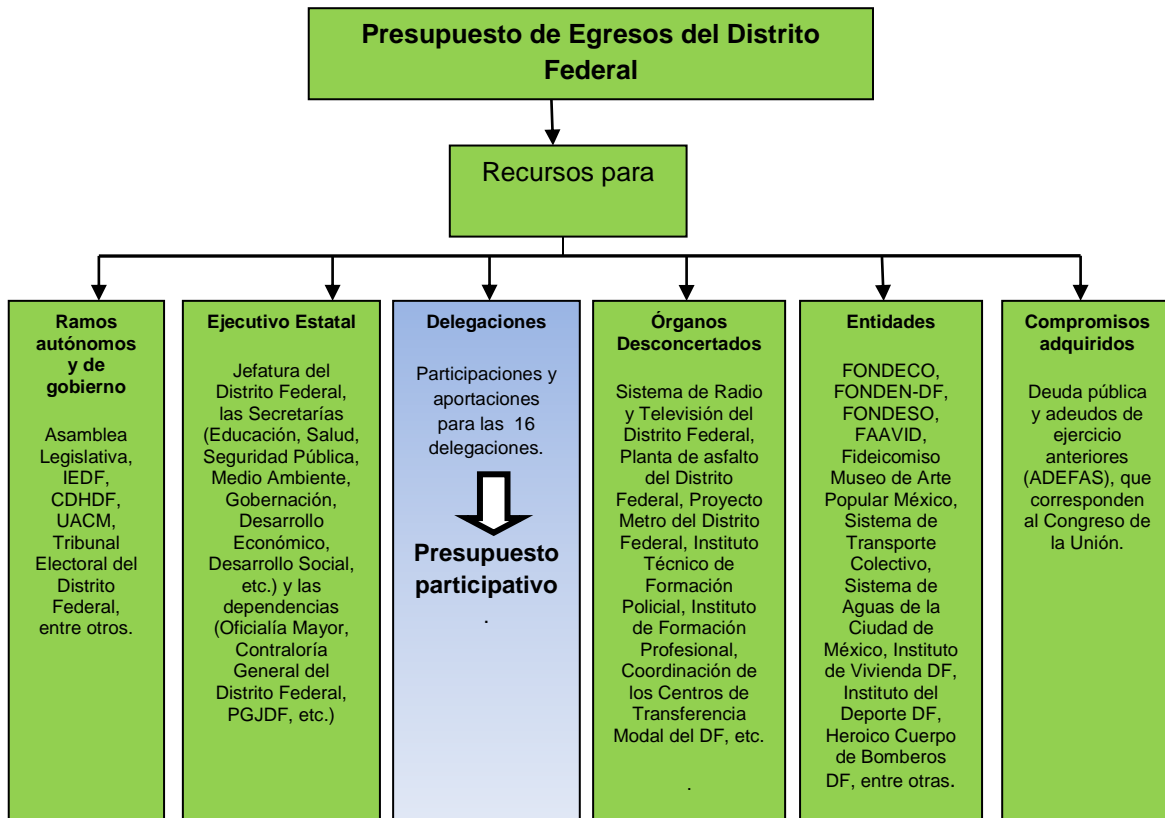
El siguiente esquema, muestra como ejemplo de manera general la distribución de los recursos públicos de acuerdo a lo que se establece en un Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

---

<sup>45</sup> Estas facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal también se encuentran conferidas en los artículos 122, Base Segunda, fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, fracción V de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; Artículo 38, párrafo segundo de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal; y artículo 16, fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

<sup>46</sup> Cabe mencionar que ni el Jefe de Gobierno ni la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tienen atribuciones para incluir montos de endeudamiento superiores a los que halla autorizado el Congreso de la Unión para en financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, según los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública. (Véase CPEUM, artículos 44 y 122 y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los artículos 32, 42 y 67).

## Esquema 2. Distribución de los recursos públicos a nivel local



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La siguiente etapa del ciclo presupuestal a nivel local corresponde al **ejercicio** de los recursos destinados, el cual será ejercido por cada una de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades, órganos autónomos y órganos de gobierno que conforman la administración pública del Distrito Federal, según lo hallan establecido previamente en su Presupuesto de Operaciones Anuales.

Así por ejemplo, en el caso los órganos político-administrativos del Distrito Federal, es decir, las delegaciones<sup>47</sup>, una vez que el Jefe de Gobierno propone

<sup>47</sup>Las delegaciones son la unidad político-administrativa regional que lleva a cabo todas las atribuciones del Distrito Federal dentro del territorio geográfico de la propia delegación. Sustento en el artículo 104 del *Estatuto de Gobierno*, que prevé lo siguiente:  
 Artículo 104.- La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial. Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente delegaciones.

determinadas asignaciones presupuestales para que éstas cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano; según lo establecido en el artículo 112 del Estatuto de Gobierno, éstas pueden ejercer, con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central<sup>48</sup>. Las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, serán decididas por el Jefe Delegacional, informando del ejercicio de esta atribución al Jefe de Gobierno de manera trimestral. En otras palabras, las delegaciones deberán informar al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestales para efectos de la Cuenta Pública (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2012: 35).

A efecto de lograr una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, eficiencia, transparencia y racionalidad, las delegaciones cuentan con determinadas competencias<sup>49</sup> dentro de sus respectivas jurisdicciones, en materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, protección civil, promoción económica, cultural y deportiva, actividades sociales, obras, servicios, seguridad pública, etc. En algunas de estas materias, las delegaciones cuentan con determinadas atribuciones que deben realizar siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas de la Asamblea Legislativa, que establecen los sistemas de dirección, coordinación, y en su caso de desconcentración o descentralización<sup>50</sup>, que permiten aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la Ciudad. Entre algunas de éstas

---

<sup>48</sup> El Estatuto de Gobierno prevé también en su artículo 115 que corresponde a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación.

<sup>49</sup> Véase artículos 12, 117 y 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Artículo 1° de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, sobre la administración de los recursos públicos.

<sup>50</sup> Consiste en otorgar al órgano que se descentraliza, por medio de un acto formalmente legislativo, es decir mediante una ley o decreto del Ejecutivo, determinadas facultades de decisión y ejecución que permitan, sin perderse la estructura jerárquica, flexibilidad y eficacia en el desempeño público.

materias entra el ejercicio del presupuesto participativo que es el que nos interesa en este capítulo y que detallaremos más adelante.

Con respecto a las fases del **control y evaluación** de los recursos públicos, el Artículo 42, Fracción XX del Estatuto mencionado, establece que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados obtenidos, servirán para la revisión de la Cuenta Pública, que debe realizar el ente de fiscalización del Distrito Federal; que en este caso es la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>51</sup> de la Cámara de Diputados local, que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones,<sup>52</sup> es decir, que puede decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2012:16).

Cabe señalar que la función de fiscalización debe ser ejercida conforme a principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, según, lo establecido en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La revisión de la Cuenta Pública, tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas<sup>53</sup>. En caso de que esto no sucediera así, pueden existir determinadas sanciones ya que:

---

<sup>51</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito federal esta dotada por la Asamblea Legislativa de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para que pueda decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

<sup>52</sup> Véase Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>53</sup> En este nivel de gobierno también se diseña y evalúa el Presupuesto de Egresos en base al enfoque de Gestión de resultados; debido a que la planeación y programación llevan una relación y coordinación fiscal con la planeación realizada a nivel federal; lo cual permiten asignar los recursos presupuestarios a los programas que son pertinentes y estratégicos para alcanzar los objetivos y resultados que la ciudadanía espera de la acción gubernamental, en el que cobra relevancia la evaluación periódica de qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, incidiendo así en una eficiente asignación y uso del gasto público. En el caso del Distrito Federal la implementación del presupuesto en base a resultados tiene su fundamento jurídico en los artículos 53 y último párrafo del 110, del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

En el Artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se menciona, que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2012:17).

Ya que, la administración de los recursos económicos y demás bienes de que disponga el gobierno del Distrito Federal debe ser eficiente, eficaz y honrada, para satisfacer los objetivos públicos a los que estén destinados.

La Cuenta Pública<sup>54</sup> del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 67, Fracción XIII del Estatuto.

Es importante mencionar que la Auditoría Superior de la Federación cuenta con facultades para poder fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan tanto los estados, como los municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales. De igual manera para fiscalizar los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los que se transfieran a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad con las leyes respectivas.

Ya estudiado el presupuesto destinado al Distrito Federal, es pertinente hablar sobre el marco jurídico-legal, que sustenta la participación ciudadana y el

---

<sup>54</sup> Según lo establecido el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Cabe mencionar que, si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

ejercicio del presupuesto participativo destinado a los Comités Ciudadanos y Pueblos Originarios en el Distrito Federal, con el objetivo de analizar los mecanismos y procedimientos de fiscalización de dicho presupuesto.

### **3.3. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y sus lagunas legales en materia de fiscalización de recursos públicos.**

La participación ciudadana como una forma de integración de la ciudadanía en el proceso de adopción e inclusión en las decisiones de gobierno de la ciudad, es importante y necesaria para que se pueda construir un mejor entorno social y urbano basado en la democracia; en el que los ciudadanos contribuyan a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos.

Para ello, los gobiernos federales, estatales, locales; así como diversos organismos e instituciones autónomos, se han dado a la tarea de promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de la ciudadanía, que permitan abrir nuevos espacios de participación ciudadana, en los que se fomente una cultura ciudadana que refleje un tipo de ciudadanía con mayor interés para informarse acerca de los asuntos públicos y que busque incidir en ellos de manera responsable.

Ejemplo de ello, ha sido la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, que sustenta la participación ciudadana individual o colectiva, fomenta una cultura de la participación, y regula diversos mecanismos de participación, a través de los cuales los ciudadanos buscan intervenir en asuntos públicos de la ciudad. Esta participación ha sido promovida desde al ámbito federal hasta el local, pues la mencionada Ley:

tiene su fundamento constitucional en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, en la jurisdicción local, en el artículo 12, fracciones XIII y XIV y en los artículos 20 al 23 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (López, 2011:5).

Cuando las leyes presentan vacíos en algunas materias, sus objetivos y su esencia y/o espíritu que llevó a su creación, pueden verse afectados por diversos actos o situaciones no previsibles, lo cual puede perjudicar el motivo central y crear prácticas ajenas al carácter de la ley; tal es el caso de la *Ley de Participación Ciudadana* que presenta algunas lagunas legales como lo veremos a continuación.

Para las elecciones del 2010, se aprobó una nueva *Ley de Participación Ciudadana*<sup>55</sup> (LPC), cuyo objetivo primordial, según lo establecido en su artículo 1° es:

Instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos 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, buscar fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2010:8).

De esta manera, dicha ley prevé derechos y obligaciones de los ciudadanos del Distrito Federal<sup>56</sup> y establece como instrumentos de participación ciudadana el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la audiencia pública, las asambleas ciudadanas, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la red de contralorías ciudadanas, los recorridos de los Jefes Delegacionales y la rendición de cuentas, a través de los cuales los ciudadanos pueden participar, intervenir, opinar y estar informados sobre las decisiones públicas y los actos del gobierno.

Cabe señalar que según lo encontrado en su análisis sobre esta *Ley*, Adrián López Cabello menciona que en dos de estos instrumentos de participación

---

<sup>55</sup>La Ley de Participación ciudadana, viene a ser una regla o un precepto obligatorio, establecido por una autoridad competente en el que se manda o prohíbe algo en consonancia con un sentido de justicia y cuyo incumplimiento trae emparejada una sanción. En su caso, esta ley es establecida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como una orden de interés público y de observancia general en materia de participación ciudadana, la cual tiene por objetivo instruir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal buscar fortalecer el desarrollo de la cultura ciudadana (Ley de Participación Ciudadana, 2010: 8)

<sup>56</sup> La participación ciudadana como derecho y obligación está prevista en el artículo 21 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

ciudadana, el referéndum y el plebiscito, permea un vacío respecto a la calidad de estos mecanismos pues sostiene que la ley no establece:

si son facultativos, obligatorios o de ratificación y consulta. Por lo que se puede observar en el artículo 17, que el plebiscito sólo sirve para “someter a consideración de los ciudadanos” “aprobar” o “rechazar” actos o decisiones de las autoridades. No dice si es obligatorio. De la misma manera ocurre en el artículo 28 donde el referéndum sirve para canalizar las manifestaciones ciudadanas a efecto de rechazar, aprobar, modificar o derogar leyes que crea la Asamblea legislativa. Por lo demás, ya sea que se trate de plebiscito, referéndum, iniciativa o consulta la misma Ley prevé el trámite y los procedimientos técnicos para su ejecución y los procedimientos respectivos para sancionar sus faltas (2011: 9).

Por otra parte, la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* también señala en su artículo 5°, como órganos de representación ciudadana, a los Comités Ciudadanos, el Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo y el Representante de Manzana, los cuales a pesar de no ser figuras novedosas, si presentan competencias importantes y destacadas como la de poder intervenir en las decisiones y acciones que tienen que ver con su entorno inmediato, es decir, con el mejoramiento de su comunidad, a fin de contribuir, participar y trabajar en conjunto con diferentes dependencias de gobierno para un mejor proceso de gobernanza de la ciudad. A la vez, menciona como autoridades en materia de participación ciudadana al Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales, al IEDF y al Tribunal Electoral del Distrito Federal; los cuales están obligados a garantizar el respeto de los derechos de los habitantes, ciudadanos y vecinos del Distrito Federal, así como entre otras cosas, promover la cultura de la participación ciudadana en general, como un espacio cívico de convivencia social y de mejor gobernanza.<sup>57</sup>(Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2011:15)

La participación ciudadana de los capitalinos en los asuntos de interés general debe de cumplir con los principios que ostenta la ley como el de:

la democracia, la corresponsabilidad, la pluralidad, la solidaridad, la responsabilidad social, el respeto, la tolerancia, la autonomía, la capacitación para la ciudadanía plena, la cultura de la transparencia y rendición de cuentas,

---

<sup>57</sup> Véanse artículos 14° y 15° de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

y los derechos humanos; con el propósito de que juntos, autoridades y ciudadanía puedan dar una pronta respuesta a los problemas de la ciudad (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2010:8).

En la Ley se acordaba que las colonias y pueblos serían las demarcaciones electorales, las cuales daban un total de 1815 demarcaciones. Divididas territorialmente de acuerdo con criterios establecidos por el IEDF, entre las que destacan que no se rebasen los nueve mil habitantes y en las cuáles se deben preservar las costumbres y los elementos históricos y culturales de los ciudadanos. Cada una de éstas demarcaciones tendría un Comité Ciudadano, conformado por nueve miembros: cinco de la planilla ganadora, dos de la planilla de segundo lugar, un miembro del tercer y cuarto lugar (Medina, 2010: s/p)

Cabe mencionar en este punto de la integración de los Comités, la *Ley de Participación Ciudadana* estipuló que si hubiera menos de cuatro planillas registradas en la colonia respectiva, se haría una integración proporcional; y si se daba el caso de sólo haber una planilla registrada, el Comité Ciudadano se integraría sólo con cinco miembros. Pero una de situaciones no contempladas en la Ley, fue el de los posibles empates entre las planillas en cualquiera de los cuatro primeros lugares, situación que reflejó otra de las limitaciones de dicha ley y las modificaciones a su artículo 112° en las que habrían de pensarse a futuro para mejorar los fines que persigue.

Por ejemplo, de los 1,740 comités y consejos quedaron pendientes de integrar 22 colonias. Tal fue el caso de colonias como La Concepción, ubicada en la delegación Coyoacán<sup>58</sup>, en las que se registraron situaciones de empate no previstas en los criterios de asignación de lugares y que los consejeros acordaron resolver vía insaculación mediante una tómbola en la que sólo participarían las fórmulas empatadas.

De los 22 comités pendientes de integrar, 18 son empates de fórmulas en el cuarto lugar y deberá insacularse de entre los representante de ambas planillas al noveno integrante del comité; en un caso hay un empate de dos

---

<sup>58</sup> Véanse juicios electorales del Tribunal Electoral del Distrito Federal en [www.tedf.org.mx/sent\\_x.../2010-11-12\\_TEDF-JEL-250-2010.doc](http://www.tedf.org.mx/sent_x.../2010-11-12_TEDF-JEL-250-2010.doc)

planillas en el primero y cuarto lugar y las tres restantes son empates de primer lugar, donde sólo participaron dos planillas. (Bolaños, 2010:3)

Otra de las lagunas jurídicas que la *Ley* no previó para las elecciones del 2010 y que aún no ha sido atendida y precisada, es en la materia de fiscalización del presupuesto participativo. Pues sostenemos que dicha *Ley* no presenta una normatividad clara que resuelva el control del gasto público destinado a dar cumplimiento a ella; lo cual ha provocado opacidad en el uso de los recursos y desconfianza entre la población, pues el que no existan mecanismos de control y rendición de cuentas sobre el presupuesto participativo, provoca malversaciones en los recursos de la ciudad y perjudica el motivo central de la ley, que consiste en fomentar una participación ciudadana más activa, inmediata, integral, universal y más responsable en la toma de decisiones.

Pues la ley debe establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cuál debe desarrollarse de manera armónica con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión. De tal manera, que los ciudadanos puedan participar e intervenir en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos del gobierno, sin la pretensión de querer lucrar con los recursos públicos.

Por lo que a continuación analizaremos las fases del ciclo presupuestal y el funcionamiento de los mecanismos o procedimientos de fiscalización del presupuesto participativo previstos en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, para saber quién asigna, cuánto se asigna, quién gasta, cómo se gastan y quién evalúa y sanciona el gasto de los recursos destinados al mencionado presupuesto.

### 3.3.1. Formulación del presupuesto participativo

Como ya se mencionó, la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* como precepto obligatorio en materia de participación ciudadana, tiene por objetivo instruir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana, a través de los cuales los ciudadanos pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal buscar fortalecer el desarrollo de la cultura ciudadana. Para ello, la Ley debe recoger las aspiraciones, necesidades y opiniones de la sociedad y los debe considerar en el presupuesto participativo destinado a dar cumplimiento a su normatividad; promoviendo su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar sus objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible.

Como se mencionó en el apartado 1.5 del capítulo primero de este trabajo, el presupuesto participativo, destinado a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 83° de la *Ley de Participación Ciudadana*, es definido como “*aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios que se encuentran en el Distrito Federal*”, es decir que, el presupuesto participativo es un mecanismo de gestión gubernamental que incorpora a la población en la determinación del destino de una parte del presupuesto del Distrito Federal, para dar solución a las demandas de su entorno urbano inmediato. Este presupuesto está referido en el Plan de Desarrollo del Distrito Federal, cuya base legal es la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la cual sustenta y promueve la participación social y ciudadana en la planeación, con la finalidad de recabar e incorporar sus propuestas y demandas.<sup>59</sup>

Para que dicho presupuesto pueda formularse, previamente es necesario contar cierta información como:

La recopilación y preparación de documentos de gestión como avances del Plan de Desarrollo Concertado, Plan de Desarrollo Institucional, detalle de

---

<sup>59</sup> Véanse artículos 54, 57, 58 y 61 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

proyectos priorizados del proceso anterior, ejecución del programa de inversiones, relación de proyectos ejecutados el año anterior, el porcentaje de recursos destinados al presupuesto participativo, criterios que orienten a la determinación de los recursos a ser considerados en el presupuesto participativo, informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y otras entidades. Y además, la situación de los principales puntos de atención del ciudadano en la prestación de los bienes y servicios públicos (producto); señalando el déficit de infraestructura, recursos humanos, equipamiento y materiales para una adecuada prestación (Secretaría de Finanzas 2013:22-35)

La *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en su artículo 200 señala como autoridades responsables en materia del presupuesto participativo al Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, y a los Jefes Delegacionales, quienes son los entes que tienen el mando, la facultad, la legitimidad y las competencias encaminadas al ciclo presupuestal del presupuesto participativo. Cabe mencionar que ni los Comités Ciudadanos, ni el IEDF<sup>60</sup>, son considerados como autoridades en materia del presupuesto participativo, pues únicamente fungen como coadyuvantes de dichas autoridades (*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2011: 101).

Retomando el apartado 3.2 en sus faces del ciclo presupuestal a nivel local, para formular el monto destinado al proceso del presupuesto participativo según lo establece la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en sus artículo 83, 201 fracción I y IV y 203, el Jefe de Gobierno y los 16 Jefes Delegacionales deben incluir en sus proyectos y anteproyectos anuales de Presupuesto de Egresos, así como en sus programas operativos y programas operativos anuales, las propuestas de montos de recursos necesarios para cubrir sus obligaciones continuas y los rubros respecto a los cuales se ejecutará la participación

---

<sup>60</sup> El Instituto Electoral del Distrito Federal, es un organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales. En materia de participación ciudadana, se encarga de los procedimientos de participación ciudadana como tener a su cargo la elección e instalación de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como la atribución para evaluar su desempeño y capacitarlos, según los artículos 16, 106, 109, 110, 111, 119, de la Ley de Participación. Mientras el Comité Ciudadano es un órgano de representación de la colonia que solo puede emitir opinión y presentar proyectos para decidir el destino de los recursos públicos. Según lo establecido en los artículos 5, 91, 93 de dicha ley.

ciudadana respecto del presupuesto participativo, y sobre el cual las asambleas ciudadanas decidirán sobre su aplicación.

Es decir, que previamente tanto el gobierno del Distrito Federal, como las delegaciones deben calcular los recursos necesarios que les permitirán cumplir sus compromisos, tales como por ejemplo, el pago del personal, sus beneficios sociales, el pago al personal jubilado, las deudas de la entidad y de las delegaciones, así como asegurar la prestación eficiente de los servicios básicos que brindan. También asegurar el financiamiento y mantenimiento de proyectos o servicios que se encuentren en ejecución. Lo cual, les permitirá una vez realizado, definir el monto que será sometido al presupuesto participativo.

El monto de recursos que incluyan los Jefes Delegacionales en su POA, deben destinarse en forma proporcional a cada una de las colonias que conforman la demarcación sin excluir a ninguna, cuidando que la suma sea dentro del porcentaje mencionado en la *Ley del Participación Ciudadana* (3%); asimismo, deben tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas que se realicen para definir la forma en que habrán de aplicarse los recursos que se aprueben, según lo referido en el artículo 203, fracciones I y II de la Ley de Participación Ciudadana. De igual manera, el precepto también ordena que, en materia de presupuesto participativo tanto Jefe de Gobierno como Asamblea Legislativa, Jefes Delegacionales deberán participar en coordinación con las demás autoridades y con los Comités Ciudadanos para llevar a cabo las mencionadas consultas ciudadanas. (*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2011: 50-51)

Es en esta fase, donde el gobierno (Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales) y los ciudadanos, a través de las consultas ciudadanas, son quienes priorizan los proyectos a los que se le asignará el presupuesto participativo, y mediante los cuales buscan contribuir al logro de resultados a favor de la población y del desarrollo urbano en la ciudad.

Para que puedan definirse los montos a los proyectos prioritarios, es necesario analizar que éstos cuenten con la viabilidad operativa correspondiente. Asimismo, es necesario tomar en cuenta los costos totales y los cronogramas de ejecución; para poder asignar el presupuesto a cada uno de los proyectos de acuerdo con la asignación presupuestaria al presupuesto participativo. Posteriormente, el Jefe de Gobierno es quien propondrá una Cartera de Proyectos, concordantes con los resultados de las consultas ciudadanas, a ser sometidas al Presupuesto Participativo, para su consideración y aprobación final (Secretaría de Finanzas, 2013: 33)

Estos proyectos son incluidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su revisión y aprobación por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En esta etapa del ciclo presupuestal la *Ley de Participación Ciudadana* es clara sobre el como se debe formular el presupuesto participativo y con base en que planes y programas, así como qué autoridades son las competentes para ello, aunque no hace la referencia hacia otras leyes que sustentan la formulación de dicho presupuesto, pues no menciona sustentos jurídicos importantes como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, o la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, entre otras, que contienen las bases para la planeación, programación y presupuestación del Distrito Federal.

Una vez realizado el cálculo de recursos, la Asamblea Legislativa<sup>61</sup> como órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función de emitir y/o proponer las leyes que aplican en esta Entidad Federativa, tiene facultad para definir el monto que será sometido al presupuesto participativo como se verá a continuación.

---

<sup>61</sup> Se integra de 40 diputados electos según los principios de mayoría relativa (votación) y 26 de representación proporcional (plurinomial). Son elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley de la materia, por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

### 3.3.2. Aprobación del Presupuesto Participativo

La aprobación del presupuesto participativo corre a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quién está obligada a prever en el Decreto de Presupuesto de Egresos el monto anual de recursos, como parte del presupuesto de las delegaciones, para que los ciudadanos decidan sobre el destino de los recursos en las colonias<sup>62</sup>. Esta aprobación estará basada en las evaluaciones de desempeño de los comités que realice el Instituto Electoral del Distrito Federal<sup>63</sup>; así como en los resultados de las consultas ciudadanas que se encuentran establecidas en el inciso a), párrafo primero del artículo 84 de esta *Ley*.

Así, los recursos presupuestales que aprobó la Asamblea para el ejercicio del 2011 y 2012 según lo establecido en el artículo 83 de la *Ley de Participación Ciudadana*, corresponden al 3% del presupuesto anual de las delegaciones. El monto total de recursos del presupuesto participativo de cada delegación se dividirá entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en ellas; de modo que la asignación de recursos sea igualitaria; según lo establece la ley en el artículo anterior inciso B); pero que cae en contradicción cuando los montos distribuidos a cada delegación son desproporcionales en cuanto al número de comités que existen en cada una de las delegaciones, y respecto a lo cual, la ley no menciona nada sobre la distribución de recursos a las delegaciones como a continuación se puede observar.

En la siguiente tabla puede observarse, el presupuesto público total del 2011 que se le asignó a cada delegación, el cuál fue de un total por las 16 delegaciones de 23, 551, 575,109 pesos, de los cuales el 3% total correspondiente al presupuesto participativo que fue de 706, 547, 253 pesos, que se repartió entre los 1815 Comités ciudadanos y consejos de pueblos. Las delegaciones con más

---

<sup>62</sup> Véase artículo 202 fracción I de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* sobre competencias en materia del presupuesto participativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

<sup>63</sup> En las evaluaciones del IEDF realizadas a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en 2011 y 2012, arrojaron datos desalentadores, pues se comprobó que ni los Comités, ni los Consejos entregan de forma oportuna los documentos que certifican sus acciones desarrolladas. Consulte Diagnóstico sobre el Desempeño de Comités ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2011 y 2012.

presupuesto participativo debido a que concentran el mayor número de comités ciudadanos y consejos de pueblos fueron Iztapalapa, seguida por la Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc. Mientras que las delegaciones que contaron con menos presupuesto fueron en primer lugar la Magdalena Contreras, seguidas de Cuajimalpa y Milpa Alta.

Aquí habría de analizarse que de estas tres últimas delegaciones, Milpa Alta que tan sólo concentra 12 Comités Ciudadanos, recibió más presupuesto participativo que la Magdalena Contreras y Cuajimalpa que cuentan con 54 y 44 comités; lo cuál refleja una desproporción exagerada en la distribución de los recursos entre delegaciones, situación que presenta vacíos en la *Ley de Participación Ciudadana*, al no estar claramente definidos criterios de población, pobreza y/o marginación que se pudieran o no tomar en cuenta para que la *Ley* no caiga en contradicción cuando menciona que los recursos se repartirán de forma igualitaria.

Si se pretende argumentar que la distribución va en proporción con el número de habitantes por delegación, tampoco tendría sentido, puesto que según datos del INEGI sobre el último censo de población en el 2010, de los 8, 851, 080 habitantes con los que cuenta el Distrito Federal, las delegaciones de Milpa Alta cuenta con 130, 582 habitantes, mientras la Magdalena Contreras con 239, 086 y Cuajimalpa 186, 391, en donde la primera no sólo sigue concentrando el menor número de comités sino también de habitantes<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Véase datos del INEGI sobre su último censo de población en el 2010 en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/default.aspx?tema=me&e=09>

## Cuadro 1. Distribución del presupuesto participativo por delegación en 2011

DELEGACION	PROYECTO	MONTO
TOTAL DELEGACIONES		833,372,717

### Anexo 2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA LAS DELEGACIONES

DELEGACIÓN	PRESUPUESTO TOTAL 2011	COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DEL PUEBLO POR DELEGACIÓN	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	
			3 % DEL TOTAL DELEGACIONAL	POR COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DEL PUEBLO
Álvaro Obregón	1,656,657,448	251	49,699,723	198,007
Azcapotzalco	1,142,069,496	111	34,262,085	308,667
Benito Juárez	1,153,130,669	65	34,593,920	532,214
Coyoacán	1,479,891,334	141	44,396,740	314,870
Cuajimalpa de Morelos	770,622,544	44	23,118,676	525,424
Cuauhtémoc	2,112,872,264	65	63,386,168	975,172
Gustavo A. Madero	2,715,534,620	228	81,466,039	357,307
Iztacalco	1,127,764,945	55	33,832,948	615,145
Iztapalapa	3,173,121,969	285	95,193,659	334,013
Magdalena Contreras	738,578,099	54	22,157,343	410,321
Miguel Hidalgo	1,445,090,500	89	43,352,715	487,109
Milpa Alta	785,514,320	12	23,565,430	1,963,786
Tláhuac	993,279,151	52	29,798,375	573,046
Tlalpan	1,523,058,825	208	45,691,765	219,672
Venustiano Carranza	1,554,129,898	80	46,623,897	582,799
Xochimilco	1,180,259,026	75	35,407,771	472,104
<b>TOTAL</b>	<b>23,551,575,109</b>	<b>1815</b>	<b>706,547,253</b>	<b>706,547,253</b>

**Fuente:** Decreto de Egresos del Distrito Federal (2011). Consultado en <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.html>

Mientras tanto, el presupuesto total para el ejercicio 2012, designado a las delegaciones fue de 23,475,857,489 pesos, de los cuales el 3% total correspondiente al presupuesto participativo que fue de 704, 275, 725 pesos, que se repartió entre los 1815 Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos. Como puede observarse en la siguiente tabla, el presupuesto participativo de este año tuvo una reducción de 2, 271,528 pesos en comparación con el año anterior<sup>65</sup>. Pero algunas delegaciones tuvieron incrementos en el presupuesto participativo.

**Cuadro 2. Distribución del presupuesto participativo por delegación en 2012**

<b>PRESUPUESTO PARTICIPATIVO</b>				
<b>DELEGACIÓN</b>	<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE PUEBLOS POR DELEGACIÓN</b>	<b>3% DEL TOTAL POR DELEGACIÓN</b>	<b>POR COMITÉ CIUDADANO Y CONSEJO DE PUEBLO</b>
<b>Álvaro Obregón</b>	1, 680, 673, 283	251	50, 420, 199	200, 877
<b>Azcapotzalco</b>	1, 150, 890, 457	111	34, 526, 714	311, 051
<b>Benito Juárez</b>	1, 159, 655, 601	65	34, 789, 668	535, 226
<b>Coyoacán</b>	1, 500, 333, 793	141	45, 010, 014	319, 220
<b>Cuajimalpa</b>	769, 220, 714	44	23, 076, 621	524, 469
<b>Cuauhtémoc</b>	2, 111, 394, 923	65	63, 341, 848	974, 490
<b>Gustavo A. Madero</b>	2, 679, 728, 068	228	80, 391, 842	352, 596
<b>Iztacalco</b>	1, 122, 169, 119	55	33, 665, 074	612, 092
<b>Iztapalapa</b>	3, 130, 113, 060	285	93, 903, 392	329, 486
<b>Magdalena Contreras</b>	750, 931, 272	54	22, 527, 938	417, 184

<sup>65</sup> Un dato curioso es que según lo establecido en el Decreto de Egresos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa aprobó incrementar en 32,727,042 pesos el presupuesto participativo de las delegaciones respecto al monto propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio 2012.

<b>Miguel Hidalgo</b>	1, 436, 958, 914	89	43, 108, 767	484, 368
<b>Milpa Alta</b>	754, 752, 142	12	22, 642, 564	1, 886, 880
<b>Tláhuac</b>	989, 024, 690	52	29, 670, 741	570, 591
<b>Tlalpan</b>	1, 516, 411, 109	208	45, 492, 333	218, 713
<b>Venustiano Carranza</b>	1, 527, 333, 900	80	45, 820, 017	572, 750
<b>Xochimilco</b>	1, 196, 266, 442	75	35, 887, 993	478, 507
<b>Total</b>	23,475,857,489	1815	704, 275, 725	

**Fuente:** Decreto de Egresos del Distrito Federal (2012). Extraído de <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decretoEgresos2012.html>

Nuevamente, las delegaciones con más presupuesto participativo fueron Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc. Y las de menos presupuesto, Magdalena Contreras, seguidas de Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos. El mismo caso ocurrió en cuanto a la desproporcionalidad del presupuesto participativo para este año en estas delegaciones, pues la primera recibió 22, 527, 938 pesos para sus 54 comités, mientras la segunda 22, 642, 564 pesos para sus 12 comités, y la tercera 23, 076, 621 pesos para los 44 comités que posee. Haciendo una diferencia de 114, 626 pesos del segundo lugar en relación con el primero y de 434, 057 entre el segundo y tercer lugar.

Analizando la Ley, sobre la aprobación del presupuesto participativo queda claramente estipulado qué autoridad es la encargada de aprobar el monto de los recursos, en su caso la Asamblea Legislativa. Sin embargo, no se menciona nada respecto a como se deben distribuir los recursos públicos para cada uno los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos o que criterios y/o índices se tomarán (número de habitantes de las colonias, marginación, pobreza, etc.). En este punto la ley debe usar criterios objetivos y explícitos para la asignación de

recursos a fin de garantizar la credibilidad del proceso y la igualdad en la distribución de recursos.

También existen contradicciones respecto a la aprobación de los montos destinados al presupuesto participativo, pues una de las condiciones para su aprobación es que deben estar basados en las evaluaciones de desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos que realice el Instituto Federal Electoral<sup>66</sup>, lo cual nos lleva a pensar ¿cómo se aprueban altos recursos cuando los desempeños no son satisfactorios? Por ejemplo, en el diagnóstico de desempeño de los Comités del 2011<sup>67</sup> que debía de servir como base para la aprobación de los montos del presupuesto participativo 2012, obtuvo bajos resultados en cuanto al desempeño

---

<sup>66</sup> El Instituto Electoral del Distrito Federal, es la autoridad en materia de participación ciudadana, que tiene a su cargo no sólo la elección e instalación de los Comités y Consejos, sino también la atribución de verificar su correcto funcionamiento, según los artículos 152° y 158°, respectivamente, en correlación con los artículos 142 y 230 de *la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Asimismo, cuenta con atribuciones que le confiere el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en la fracción IV del artículo 45, que a la letra dice “Orientar los procesos y aprobar los mecanismos e instrumentos de evaluación de las actividades de los Órganos de Representación Ciudadana, el Programa de evaluación del desempeño, así como validar los informes que se someterán a la consideración del Consejo General, para su posterior remisión a la Asamblea Legislativa”.

<sup>67</sup> El IEDF en apoyo y colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la evaluación del desempeño de los Comités y Consejos a través del diseño y aplicación de los instrumentos y metodologías específicas. Dicho diagnóstico, contó con la participación activa de las 40 direcciones distritales de este Instituto Electoral, y versó, fundamentalmente, en la ejecución de un proceso de revisión, solicitud y recepción de expedientes de los 1,736, Consejos y Comités instalados y en funciones; cantidad que representa el universo de este Diagnóstico.

En el documento se identifican tanto los aciertos, como las áreas de mejora de dichos órganos de representación ciudadana, de tal forma que los resultados permiten conocer cuán bien se desempeñaron los Comités y Consejos hasta el 31 de agosto de 2011; según lo documentado en las direcciones distritales respecto del ejercicio de sus atribuciones.

A razón de lo anterior, este Diagnóstico represento el primer esfuerzo institucional para conocer, de manera oportuna, el desempeño y comportamiento de los Comités y Consejos. Consecuentemente, sus resultados permitirían reconducir o, bien mejorar las políticas y estrategias institucionales; así como las actividades de dichos órganos de representación ciudadana, de forma tal que se posibilite el incremento en su desempeño. Véase Diagnóstico sobre el desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en [http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico\\_desempeno\\_CyC2011.pdf](http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico_desempeno_CyC2011.pdf)

en el ejercicio de atribuciones de los comités y aun así, los montos fueron elevados.

Del total de Comités y Consejos, se tiene que 61, que representan 3%, tienen un cumplimiento total de entre 100 y 80%, por tanto se concluye que su desempeño es satisfactorio y se identifican en color verde. En el mismo sentido, se tiene que 54 Comités y Consejos, es decir sólo 4%, tienen un cumplimiento total que oscila entre 61 y 79%; por tanto se concluye que su desempeño es aceptable, aunque con deficiencias significativas; se identifican en color amarillo. Por último, y sin lugar a dudas, el dato más preocupante es el que la proporción mayor de Comités y Consejos 1,621, es decir 93%, se ubica en la franja de color rojo, asociada a un desempeño bajo, con deficiencias importantes, toda vez que su cumplimiento es menor o igual a 60%. (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011:22)

Incluso, hubo casos en delegaciones en el que su presupuesto participativo aumentó, cuando su desempeño fue del 0%. Un ejemplo de esto fue la delegación Álvaro Obregón, que en 2011 obtuvo un presupuesto participativo total de 49, 699, 723 pesos y por comité de 198, 007 pesos. En 2012 recibió un aumento en su presupuesto participativo total de 50, 420, 199 pesos y por comité de 200, 877 pesos, es decir, 720, 476 pesos más. Mientras su desempeño fue de 0%, pues no entregó ninguno de los documentos que avalan el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, según los criterios de evaluación aprobados para medir su desempeño.

De esta manera la *Ley Participación Ciudadana* tampoco prevé dentro de la aprobación del presupuesto sanciones económicas respecto a la reducción del presupuesto participativo a los comités y consejos en caso de no cumplir con sus funciones previstas en los artículos 93, 94, 102. Lo cual, habría de someterse a discusión para futuras reformas a la ley, si se pretende mejorar su desempeño y consolidarlos como verdaderos órganos de representación ciudadanos.

### **3.3.3. Ejecución del presupuesto participativo**

La ejecución del presupuesto participativo, suele ser la etapa más compleja del ciclo presupuestal como se revisó en el apartado 3.1, y que presenta mayores vacíos legales en la *Ley de Participación Ciudadana* que le da sustento jurídico.

No sólo porque consiste en que las dependencias apliquen los procedimientos necesarios para la utilización de recursos humanos, financieros y materiales, con los cuales se debe buscar cumplir con las metas y los objetivos de los programas contenidos en el presupuesto autorizado de la manera más eficiente; sino porque también es la etapa donde se producen las mayores trabas en el funcionamiento de las instituciones que impiden a los organismos lograr una administración eficiente y eficaz. Por éstas razones es en esta fase en donde se debe legislar a detalle cómo se gastan los recursos del presupuesto participativo para ubicar los espacios de opacidad del proceso; asimismo, es necesario implementar y aumentar la vigilancia y fiscalización en el uso de los mismos recursos para evitar los desvíos y las malversaciones. Ahora veremos como se ejerce dicho presupuesto de acuerdo a lo establecido en la Ley mencionada.

Luego de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba los montos para el ejercicio del presupuesto participativo de las delegaciones, notifica a la Secretaría de Finanzas para que comunique a las dependencias los calendarios definitivos del gasto aprobado. Considerando estos calendarios la Dirección de Política Presupuestal, notifica a la Tesorería del Distrito Federal para que proceda la apertura de líneas y sublíneas de crédito globales por delegación para su ejercicio.

Los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa por concepto de presupuesto participativo a ejercerse en los ejercicios fiscales 2011 y 2012, que daban cumplimiento a los artículos 83, 84, 199, 200, 201, 202, 203 y 204 de la *Ley de Participación Ciudadana*, se identificaron presupuestalmente y fueron etiquetados con el destino de gasto 65<sup>68</sup>. Estos recursos fueron ejercidos en los

---

<sup>68</sup> Esta es una clave presupuestaria que según lo establecido en el artículo 59 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, permite organizar y sistematizar la información presupuestal contenida en el Decreto e identificar la naturaleza y destino de los recursos autorizados a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones, Entidades, Órganos Autónomos y de Gobierno. Asimismo, se establece como el instrumento a través del cual se registrarán las operaciones derivadas de la gestión presupuestal, que se desarrollen durante el ejercicio fiscal correspondiente. Es importante mencionar también que el artículo 60 del citado Reglamento establece que la Clave Presupuestaria es de carácter obligatorio para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones, Entidades, Órganos Autónomos y de Gobierno y corresponde a la Secretaría verificar que las mismas observen, durante la realización de los trámites presupuestarios. (Secretaría de Finanzas, 2013:17).

capítulos 2000, 3000, 4000, 5000, 6000; conforme a lo dispuesto en el Clasificador por Objeto del Gasto vigente<sup>69</sup>, según lo dispuesto en el artículo 83° de la ley. Sin embargo, la clave presupuestal también estuvo vinculada a las partidas específicas del concepto 6100 que corresponden a “obra pública en bienes de dominio público” y que no se encuentran mencionados en dicho artículo de la ley (Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, 2012:21).

De acuerdo a José Ayala Espino:

El gasto puede ser clasificado por objeto de gasto, para ello se divide al gasto en capítulos teniendo 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. Asimismo, el gasto puede clasificarse por programas y actividades con el objetivo de agrupar los gastos según los programas a realizar y a 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. (2010: 151)

En este último artículo, la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, también prevé que los recursos del presupuesto participativo, se gastarán en proyectos específicos determinados por los Comités Ciudadanos, que estén dentro de los rubros generales como obras públicas, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito, los cuales a su vez cuentan con proyectos específicos.

A continuación se muestra un cuadro con los rubros a los que se destinó el gasto del presupuesto participativo encaminado a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en 2011 y 2012. En él se vislumbran las partidas de cada uno de los grandes rubros del presupuesto etiquetado. Además se muestran las limitadas atribuciones de intervención de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en la toma de decisiones, respecto al ejercicio de dicho presupuesto, pues sólo pueden elegir sobre proyectos de menor relevancia como los que a continuación se presentan:

---

<sup>69</sup> Según lo establecido en el catálogo de lineamientos específicos por capítulo de gasto, corresponden a los capítulos 2000 materiales y suministros, 3000 servicios generales, 4000 transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, 5000 bienes muebles, inmuebles e intangibles, y el capítulo 6000 corresponde a obras públicas. Véase Manual de Programación-Presupuestación para la formulación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos, 2012:35-46)

**Cuadro 3. Rubros y proyectos específicos que pudieron elegir los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios para el ejercicio del presupuesto participativo 2011-2012 en el Distrito Federal**

Rubro genéricos	Proyecto específico
❖ <b>Obras y servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Pavimentación con concreto armado</li> <li>❖ Guarniciones y banquetas</li> <li>❖ Construcción cancha deportiva multifuncional tipo A</li> <li>❖ Construcción cancha deportiva multifuncional tipo B</li> <li>❖ Introducción red drenaje</li> <li>❖ .Introducción red hidráulica</li> </ul>
• <b>Equipamiento e infraestructura urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paquete de juegos infantiles tipo A</li> <li>• Paquete de juegos infantiles tipo B</li> <li>• Instalación de rejas de contención o Perimetrales</li> <li>• Construcción de plazas públicas</li> <li>• .Remodelación plazas públicas</li> </ul>
➤ <b>Prevención del delito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Luminarias de fachada</li> <li>➤ Módulos de seguridad pública tipo</li> <li>➤ Sendero seguro (luminarias poste corto)</li> <li>➤ Luminarias</li> </ul>

**Fuente:** Decretos del Presupuesto de Egresos 2011 y 2012.

Cabe mencionar que según lo dispuesto en el artículo 85 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, en caso de que alguna Asamblea Ciudadana<sup>70</sup>, no encontrara en el catálogo de proyectos específicos, aquel que cubra sus expectativas, y que así lo manifieste por escrito en el acta correspondiente podrá proponer nuevos proyectos que satisfagan las demandas de la colonia; pero “se estará a lo que acuerden las Comisiones de Participación

<sup>70</sup> Según lo establecido en los artículos 80, 81 y 82 de la *Ley de Participación Ciudadana*, en cada colonia habrá una asamblea ciudadana que se reunirá a convocatoria del comité ciudadano, al menos cada tres meses y de forma rotativa en las distintas manzanas, que compongan la colonia, para evaluar programas, políticas y los servicios públicos aplicados por las autoridades de su demarcación territorial y del Gobierno del Distrito Federal; así como para aprobar y en su caso, modificar los proyectos específicos para el ejercicio del presupuesto participativo de las colonias.

Ciudadana y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” (Decreto de Presupuesto de Egresos, Artículo Décimo Tercero Transitorio, inciso I).

Las prioridades del gasto del presupuesto participativo y las demandas de la ciudadanía, pueden observarse en la determinación de las acciones específicas que ejecutan los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo en cada una de las 1815 colonias y Pueblos Originarios, con base en los resultados de las consultas ciudadanas,<sup>71</sup> para definir los proyectos específicos prioritarios en los que se aplicará el presupuesto participativo y que deben estar vinculados directamente con un rubro general. Sin embargo:

El compromiso del ejercicio de los recursos de presupuesto participativo, así como la ejecución de los proyectos específicos validados como prioritarios, en las colonias y pueblos originarios, según los resultados de la consulta ciudadana, quedará a cargo de las Delegaciones en coordinación con los Comités Ciudadano y Consejos del Pueblo respectivos, o en su caso Consejo Ciudadano Delegacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana. (Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, 2012: 22)

Es decir, que con su participación en la consulta ciudadana en materia de presupuesto participativo, los ciudadanos definen en qué proyectos específicos se aplicarán los recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal prevé para cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos como parte del presupuesto de las delegaciones. Por la reforma a la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, del pasado 26 de agosto del 2011, para el 2012 y 2013 el monto será de 3% del presupuesto anual de cada una de las delegaciones como ya se mencionó.

---

<sup>71</sup> Según lo establecido en el artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana*, es un instrumento de participación ciudadana a través del cual, el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las Asambleas Ciudadanas, los Comités Ciudadanos y la autoridad tradicional en coordinación con el Consejo de Pueblo y Consejo Ciudadanos, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas cualquier tema que tenga impacto trascendental en distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal; en este caso sobre el gasto del presupuesto participativo. Es importante mencionar el artículo 204 de esta misma ley, prevé que la convocatoria para las consultas ciudadanas será emitida por el IEDF.

De la misma manera, de acuerdo con la referida reforma de Ley, anualmente se convocará a una consulta ciudadana que se realizará el segundo domingo de noviembre, según lo establecido en el artículo 84°. Los resultados de la consulta se incluirán en los proyectos de Presupuesto de Egresos y en el Programa Operativo Anual (POA) de las delegaciones políticas del Distrito Federal. En su aplicación, se promoverá el uso del instrumento de colaboración ciudadana previsto en el artículo 51° de la *Ley de Participación Ciudadana*, con respecto a la colaboración de los comités con las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal para ejecutar las obras o prestación de algún servicio público, colectivo o comunitario; a través de lo cual, los ciudadanos pueden participar aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal que potencien la asignación presupuestal para el proyecto específico elegido.

De esta manera, podemos considerar que el método que se establece en la Ley para el ejercicio del presupuesto participativo es a través de la realización de una consulta pública; con el propósito de que sus resultados sean incluidos en los anteproyectos y proyectos de presupuesto de egresos, así como en los programas operativos anuales y cuya finalidad es decidir sobre los siguientes dos aspectos:

- a) Definir las acciones prioritarias de atención de las colonias y pueblos, las cuales serán incorporadas al presupuesto participativo del año siguiente y, b) Decidir la forma en que habrán de aplicarse los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa para tal efecto, a través de la convocatoria de la consulta pública, la cual se hará de manera coordinada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y los Comités Ciudadanos, siempre procurando su ejercicio bajo el instrumento de colaboración ciudadana.<sup>72</sup> (*Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 2011:40)

Dado que no hubo oportunidad de realizar la primera consulta en el mes de agosto para el ejercicio fiscal 2011, fue la Asamblea Legislativa en consulta con el Jefe de Gobierno, la que definió el catálogo de rubros y proyectos en que se ejercieron los recursos de presupuesto participativo en cada colonia y pueblo originario. Sin embargo los mismos rubros se aplicaron para el ejercicio fiscal 2012, pese a la

---

<sup>72</sup> Ante esto, también se encuentran en arreglo a lo establecido la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, etc. Véase *Ley de Participación Ciudadana*, 2011, artículo 84.

consulta realizada<sup>73</sup> (Escuela de la Administración Pública del Distrito Federal, 2011: 14).

Con lo anterior, puede verse la limitada intervención de los Comités Ciudadanos señalada en la ley respecto a la ejecución del presupuesto participativo, ya que su participación se limita a opinar sobre los proyectos de los rubros designados por la Asamblea Legislativa; por lo que los ciudadanos capitalinos deberían buscar tener una mayor participación e intervención en el presupuesto público, funcionando no sólo como grupos de presión que promuevan la aprobación de un determinado presupuesto, sino también como administradores y técnicos que instrumenten las decisiones públicas de su entorno inmediato. Esta propuesta podría formalizarse si la Ley se modificará para que los Comités Ciudadanos ejercieran de forma directa los recursos etiquetados para el presupuesto participativo, a través del capítulo 400 referente a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

Ahora bien, respecto a los artículos de la Ley que comentan la ejecución del presupuesto participativo se vislumbran muy vacíos en cuanto al proceso de esta compleja etapa, por lo que a continuación estudiaremos algunos aspectos operativos y técnicos que debieran ser considerados para ser incluidos o en su caso, reformados en la Ley, a fin de mejorar este proceso institucional.

Se sabe que una vez aprobados los recursos del presupuesto participativo las delegaciones son las encargadas de ejecutarlo; sin embargo, es un enigma la ejecución del presupuesto participativo dentro del aparato administrativo. No se sabe con certeza como se toman las decisiones, ni la referida ley incluyen apartados que precisen a que áreas o departamentos de las delegacionales se van dichos recursos, lo cual, deja a la deriva la pregunta central sobre ¿Quién gasta el presupuesto participativo?, es decir, él o los responsables de las ejecuciones de los proyectos específicos que contienen las necesidades

---

<sup>73</sup> Es importante mencionar que el IEDF es la autoridad facultada para convocar, organizar, desarrollar y vigilar el proceso de la consulta, así como de computar el resultado de las opiniones en materia de presupuesto participativo, según lo establecido en el artículo 204 fracción II.

prioritarias de las colonias que conforman a cada comité ciudadano o consejo de pueblo.

Esto por una parte, crea opacidad sobre el manejo de los recursos, porque la *Ley* no establece la coordinación, ni delimita las competencias de las áreas delegacionales encargadas de la ejecución del presupuesto participativo para evitar duplicidades e incongruencias que pudieran presentarse entre estas áreas. En segunda, este vacío provoca que los recursos se pierdan en las transferencias entre los actores involucrados, al grado de no ejecutarse en algunos casos<sup>74</sup> los proyectos en las colonias.

Aunado a lo anterior, se dificulta la detección de las fallas en la ejecución del presupuesto participativo dentro del aparato administrativo, pues cuando se busca establecer responsabilidades sobre dicha ejecución “nadie” sabe el flujo y destino de los recursos, por lo que las obras no son realizadas o su atraso es inevitable con fechas indefinidas; lo cual facilita a los funcionarios públicos irse al término de su administración sin que se les establezca responsabilidad y/o sanción alguna.

Para Joseph Stiglitz, “los programas están pensados para mantener oculta una gran parte de su coste y solo reflejan una parte de ese coste en el presupuesto del Estado, y cuando no se hacen análisis institucionales para detectar y corregir estas fallas, mediante las transferencias los recursos se van perdiendo”, y siguen atrapados en círculos viciosos de ineficiencia y manipulación política. Un ejemplo de esta situación prevaleciente en los órganos encargados de

---

<sup>74</sup> La diputada del PRD de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal Claudia Cortés Quiroz , aseguró el pasado 12 de Noviembre del 2012, que del presupuesto participativo aprobado para el ejercicio fiscal 2011, las delegaciones solo han ejercido 30% de este; por lo que hace un llamado a los nuevos jefes delegacionales para que en cuanto tengan los resultados de la decisión ciudadana, dentro de la Consulta organizada por el IEDF, se comience de inmediato a ejercer el presupuesto en las colonias para evitar que se repita el caso antes mencionado. Además, la legisladora precisó como ejemplo, la Delegación Magdalena Contreras, en donde hasta agosto de este año sólo se ha ejercido el 0.4 % del presupuesto participativo 2011, en las obras escogidas por la ciudadanía, de acuerdo con el Informe Programático Presupuestal de la Secretaría de Finanzas. Véase <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-llama-delegados-ejercer-presupuesto-participativo--11543.html>

la ejecución del presupuesto participativo en el Distrito Federal, según lo mencionó la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Lizbeth Rosas Montero:

Quien aseguró que 14 de las 16 delegaciones políticas se encuentran sin ejercer el presupuesto participativo. En conferencia de prensa advirtió que se debe ir hasta las últimas consecuencias y sancionar a los jefes delegacionales que no cumplieron con la Ley de Participación Ciudadana. La legisladora explicó que de los 700 millones de pesos del presupuesto participativo, sólo se ha ejercido 10 % en lo que va del año. Asimismo, manifestó que durante una reunión con el secretario de Gobierno capitalino, Héctor Serrano Cortés, le externó su preocupación de que no haya funcionarios públicos sancionados de las 16 delegaciones políticas, quienes son los responsables de ejercer los 700 millones de pesos del Presupuesto Participativo (2012:1).

Lo anterior, nos muestra que la indefinición de responsabilidades en la *Ley*, trae deficiencias existentes sobre el control interno en la gestión de las delegaciones, quienes son las encargadas de ejecutar el presupuesto participativo, lo cual imposibilita establecer y definir claramente las políticas de operación para el ejercicio del mencionado presupuesto, por lo que habría de pensarse y determinar una reforma a la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* más puntual y estricta en este punto de la ejecución.

Por otra parte, cabe mencionar que, con las lagunas legales antes mencionadas que presenta la *Ley* sobre la ejecución del presupuesto participativo, también surgen otros problemas como, confusión entre los Comités con respecto a que autoridad dirigirse para exigir la ejecución de los proyectos específicos votados, al no saber con certeza la titularidad de las autoridades responsables de la ejecución del presupuesto participativo. Al mismo tiempo que genera desconfianza de los vecinos hacia los Comités Ciudadanos, al no verse una gestión eficiente en las colonias, ni por parte de dichos Comités, ni del gobierno de la ciudad, con lo que la legitimidad en los procesos y la consolidación de los Comités como figuras de representación se ven cada día más distantes.

Por ejemplo, en un estudio de la OSC Visión Solidaria A.C.; realizado en las colonias Molino de Rosas, Alfonso XIII, Cristo Rey, Francisco Villa, U. H Sears, Pólvora, U.H Santo Domingo, Lomas de Becerra, Colinas del Sur, Olivar del

Conde, Águilas 3er Parque, U. H. Metropolitano, Las Palmas y Jalalpa Tepito, todas de la delegación Álvaro Obregón, se pudo detectar que su presupuesto participativo se encontraba anclado en más de una dirección delegacional:

La vinculación con las áreas delegacionales responsables de la ejecución del presupuesto participativo encontradas fueron las siguientes: 1) dirección desarrollo social, 2) dirección general de obras, 3) dirección general de servicios urbanos y 4) con gobierno central específicamente con la secretaría de seguridad pública. (Visión Solidaria A.C., 2011:22)

Esto imposibilitaba a los Comités identificar a los entes públicos relacionados con la ejecución del presupuesto participativo para exigir la realización de los proyectos en sus colonias; lo cual traía emparejada la desconfianza de los vecinos hacia los Comités por no desempeñar con efectividad sus funciones; todo ocasionado por “la falta de transparencia en el ejercicio de presupuesto participativo y la falta de información fidedigna por parte de la Delegación Álvaro Obregón” que impedía que los Comités desempeñaran con efectividad sus funciones y buscaran re-canalizar la desconfianza de los vecinos de las colonias al explicar hasta donde llegaban sus funciones respecto a la ejecución del presupuesto y las fallas que presentaba dicha etapa del ciclo presupuestario dentro del aparato administrativo (Ibíd.: 23).

Otra de las lagunas jurídicas no previstas, dentro de los artículos que describen la ejecución del presupuesto participativo en la ley, tiene que ver con el ¿Quiénes compran y/o contratan servicios? ¿Y qué procedimientos utilizan para ello?, es decir, quienes son los servidores públicos responsables de las convocatorias para seleccionar las licitaciones de obras y hacer las adquisiciones de bienes para llevar a cabo los proyectos. Lo cual, al no estar claramente estipulado en la ley también genera turbiedad en la ejecución del presupuesto participativo, porque no se pueden establecer con precisión cuales son los alcances y los montos de operación. Lo anterior asimismo provoca, que los recursos públicos no se ejecuten óptimamente, que los costos en las compras y en los proyectos se eleven, que se presenten casos de alteración en las facturas, y

que las licitaciones sean regateadas y/o vendidas<sup>75</sup>. Ante dicha falta de control sobre estos procedimientos del gasto etiquetado al presupuesto participativo, se facilita la evasión de responsabilidades administrativas, el mal uso y/o desvió de recursos y la dificultad para poder identificar problemas o áreas de oportunidad.

Ejemplo de ello, han sido los casos que se presentaron en 2011 en algunas delegaciones en las que los gastos del presupuesto participativo, registraron montos elevados, ya que los precios en las compras de bienes y en la mano de obra para dar ejecución a los proyectos específicos en las colonias eran altísimos, en comparación con los previstos en los catálogos, aunado a que las facturas entregadas no correspondían a las adquisiciones de bienes.

Los presidentes de las Comisiones de Participación Ciudadana y de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Lizbeth Rosas Montero y Leonel Luna Estrada, respectivamente, informaron que en delegaciones como Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Miguel Hidalgo se han detectado casos en los que se están marcando precios elevados, no sólo para obras, sino también por la adquisición de vehículos para prevención del delito. Mencionaron que en el caso de Iztapalapa, se registraron sobrepresos para la construcción de banquetas, solicitadas por los Comités Ciudadanos, y que de acuerdo al Catálogo de Proyectos Específicos, tienen un costo de \$459.04 pesos, pero la delegación marcó un costo de \$2,024 pesos para su construcción (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2011:3)<sup>76</sup>

En este caso, la diferencia entre los costos fue de \$1,564. 96 pesos, cantidad tal vez no muy significativa, pero que al multiplicarse por el número total de banquetas mandadas a construir por la delegación, nos daría un monto mayor aproximado de fuga de recursos, solo en este rubro. Esto nos lleva a imaginar que asociado a los demás proyectos y rubros los montos serían todavía mayores.

Por otro parte, el que estos trámites se hagan tras bambalinas, también provoca la exclusión de la participación ciudadana activa en la toma de decisiones

---

<sup>75</sup> Esto es sustentado por diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quienes pidieron un informe sobre el presupuesto participativo a la Contraloría General y a la Oficialía Mayor del Distrito Federal. Véase la nota Exigen informe sobre el presupuesto participativo en <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-exigen-informe-sobre-presupuesto-participativo--10835.html>

<sup>76</sup> Consúltese: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-auditaran-delegaciones-por-presupuesto-participativo--8081.html>

de gobierno, sobre todo en lo referente al presupuesto participativo, pues el que no se les involucre en los procesos y procedimientos administrativos sobre la ejecución del mencionado presupuesto, les imposibilita acceder a sus derechos como ciudadanos del Distrito Federal, contraviniendo disposiciones legales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 12, 21 y 22, el Decreto de Egresos,<sup>77</sup> e incluso a la propia Ley de Participación Ciudadana<sup>78</sup>, que fomentan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en general, buscan fortalecer el desarrollo de una cultura de la participación ciudadana. Además, cuando la participación ciudadana llega a ser limitada, se le resta legitimidad al proceso de ejecución del presupuesto participativo, ya que, según lo mencionado por Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos:

Una de las metas más importantes que debe buscarse es que el proceso de Presupuesto Participativo obtenga legitimidad frente a la mayoría de los ciudadanos, incluyendo aquellos que no participaron. Esta legitimidad se construye a través de un gran esfuerzo de comunicación desde el municipio (en este caso desde las delegaciones), para que todos se sientan invitados y para que tengan acceso a las principales informaciones financieras y a las decisiones tomadas con el presupuesto participativo (2009:14).

Es decir, que la legitimidad en los procesos y el fortalecimiento de la relación entre gobierno y sociedad, solo se podrá conseguir en la medida en que los ciudadanos puedan intervenir deliberadamente en el desarrollo de ejecución del gasto del presupuesto participativo, con todo el acceso a la información a fin de que toda la población pueda tener conocimiento de ellos. Lo anterior reflejará de manera integral los compromisos y acuerdos realizados en esta fase de

---

<sup>77</sup> Decreto de Egresos del Distrito Federal establece en su artículo décimo transitorio, inciso e) lo siguiente: Recibidos los resultados de las consultas, los Jefes Delegacionales efectuarán en colaboración con los Comités Ciudadanos y Consejos del Pueblo de todas y cada una de las colonias y pueblos originarios de la demarcación territorial, los proyectos, adquisiciones, adjudicaciones y demás procesos tendientes a la ejecución del presupuesto participativo en las colonias y pueblos originarios (Decreto de Presupuesto de Egresos, 2011:21).

<sup>78</sup> Según lo establecido en sus artículos 2 y 12 de la *Ley de Participación Ciudadana*, los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal tienen el derecho de intervenir y participar en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos del gobierno.

ejecución, lo cual sustentará la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales; pues no olvidemos que mediante la participación ciudadana sustentada en la *Ley*, se pretende promover la movilidad y organización vecinal para impulsar el mejoramiento integral de la calidad de vida; así como promover la base democrática de coparticipación social gobierno-sociedad para resolver problemas concretos y las necesidades de la población, a fin de garantizar un mejor entorno urbano y la construcción de mejores condiciones de vida para los habitantes del Distrito Federal.

De lo contrario, el desconocimiento de información específica de los Comités Ciudadanos sobre el gasto del presupuesto participativo en adquisiciones de bienes, licitaciones y contrataciones en el aparato administrativo, no sólo viola el artículo 54° de la *Ley de Participación Ciudadana*, sino también el derecho de acceso a la información pública<sup>79</sup>, situaciones que a su vez les impide desempeñar con efectividad sus funciones y ubicar las áreas de opacidad en el ejercicio del mencionado presupuesto.

En el informe del estudio de la OSC Visión Solidaria A.C. antes mencionado sobre la delegación Álvaro Obregón, se encontró que los funcionarios públicos de la delegación no entregan a los Comités información importante que les era necesaria para hacer frente a sus funciones establecidas en el artículo 93 de la *Ley de Participación Ciudadana*, pues no tenían acceso a datos técnicos que les eran necesarios para poder supervisar el desarrollo de las obras en la colonia y notificar a los vecinos; tales como las fechas de inicio y término de proyectos específicos, las áreas delegacionales encargadas de ejecutar los proyectos específicos; ficha técnica o expediente técnico, nombre de la empresa constructora, nombre del personal responsable de la obra ejecutora, cuáles son las áreas delegacionales encargadas de la ejecución del presupuesto participativo en la modificación de los proyectos votados y ganadores de presupuesto participativo, áreas encargadas de servicios específicos, etc.( Visión Solidaria A.C., 2011:3)

---

<sup>79</sup> Véase Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Otra problemática no normada en la *Ley de Participación Ciudadana*, que ocasiona la falta de acceso a la información y transparencia por parte de las delegaciones sobre el ejercicio del presupuesto participativo, es en lo referente a la acumulación de obras votadas y aprobadas, pero que al ser ejecutadas son modificadas, en las que los Comités no tienen idea sobre qué criterios toman los servidores públicos en los procedimientos de cambio y gasto de otros proyectos. Tal fue el caso, que se presentó en la delegación Iztapalapa, en donde las autoridades encargadas del ejercicio del presupuesto participativo se negaron a dar información a un miembro de un Comité Ciudadano para que informará a los vecinos que cuestionaban sobre el cambio en la obra pública decidida por la gente, referente a la construcción del inmueble que se edificó con el presupuesto participativo 2010 en la Colonia Buenavista Sierra de Santa Catarina denominada (Colonia San José Buenavista). Para lo cuál, el recurrente solicitó con fundamento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y a través del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal y del Sistema Electrónico INFOMEX la siguiente información que le fue entregada de manera incompleta:

En base con el presupuesto participativo 2010 se programó la obra pública decidida por la gente, 146 obras, desde la recuperación de espacios públicos para la recreación, el deporte y el esparcimiento, hasta la construcción de centros comunitarios, foros culturales, casas de cultura, consultorios médicos, salones de usos múltiples, comedores y lecherías, al respecto me permito solicitarle 1) copia simple del acuerdo, documental o actuación administrativa que obre en los expedientes de la delegación Iztapalapa con los que modificaron el proyecto original del presupuesto participativo 2010 destinado a la Colonia denominada (San José Buenavista); 2) Nombre de las personas y autoridades que participaron en la celebración del acuerdo modificado, 3) ¿Porqué se modificó el proyecto? 4) ¿Cuál es el objetivo específico de uso y costos de operación del inmueble que se construyó? 5) Costo de operación del inmueble que se construyó, 6) ¿quien despachara? 7) De ser así ¿bajo qué rubro y programa específico se cubrirán los gastos de operación? 8) ¿Cuál fue el monto de construcción del inmueble en mención? 9) En las fases del proceso de construcción ¿Cómo se repartieron los recursos destinados para tal efecto? 10) ¿Fueron invertidos los montos de conformidad con los acuerdos y compromisos asumidos? 11) ¿Cuándo será la entrega de la obra concluida? 12) La construcción de referencia ¿se hizo mediante Asamblea? 13) Con base a los requisitos para instalar un punto de venta de leche en el inmueble que se edificó con el presupuesto participativo 2010 en la Colonia Buenavista Sierra de Santa Catarina denominada (Colonia San José

Buenavista) a) copia de la solicitud de la instancia de gobierno o persona alguna que en representación de la comunidad hizo tal gestión que contenga: 1) Nombre y domicilio de la organización vecinal y/o persona solicitante, 2) el número de personas y 3) fecha de elaboración del censo de beneficiarios del programa de leche; b) solicito copia simple del proyecto de operación de la lechería en el inmueble que señale sus características de capacidad, higiene y protección civil.” (Visión Solidaria, A.C, 2012: 13-14)

Ante dicha solicitud, el expediente señala que el Ente Obligado entregó la información incompleta, pues en los puntos 1 al 3 argumentó que no se modificó el proyecto, en las presuntas 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 13 que no se podía proporcionar debido a que la documentación requerida estaba en poder de la Contraloría Interna en la Delegación Iztapalapa; de la pregunta 11 se dijo que la obra había sido entregada el ocho de noviembre del 2011. Debido a las respuestas emitidas por la Delegación Iztapalapa, el recurrente interpuso una queja y la Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo del mencionado Instituto admitió a trámite el recurso de revisión, a lo que una vez analizado el caso el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal emitió como resolución que se modificará la respuesta de la Delegación Iztapalapa y se le ordenó que emitiera una nueva.<sup>80</sup>

En este apartado podemos concluir que lo anteriormente revisado en la *Ley*, vienen a ser fallas técnicas y operativas gubernamentales no previstas en ella y ajenas a las facultades de los Comités Ciudadanos que debilitan y minan la participación ciudadana en la toma de decisiones. Estas situaciones que la *Ley de Participación Ciudadana* no prevé, son necesarias y deben ser incluidas para poder transparentar el flujo del efectivo, de los materiales y servicios destinados a dar cumplimiento a los proyectos de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos. El que la *Ley* no incluya apartados específicos sobre el proceso de ejecución del presupuesto participativo a lo referente a la integración y funciones de las instancias, así como de los procedimientos de instrumentación del ejercicio de dicho presupuesto, provoca la confusión entre los Comités y los ciudadanos

---

<sup>80</sup> Véase Expediente N° RR.SIP.0007/2012 con fecha de Resolución de 07/03/12.

respecto al gasto del presupuesto<sup>81</sup>, la fuga de los recursos en las distintas áreas por las que fluye el presupuesto participativo e impide verificar y transparentar el destino y uso de los mismos.

Asimismo, cabe decir que son los delegados quienes deben tener mayor participación en el desarrollo de las actividades de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios, es decir, deben mantener el vínculo con los ciudadanos que los integran, quienes al menos por regla se entiende que son el enlace con la población en general, toda vez que deben convocar a la Asamblea Ciudadana por lo menos una vez cada tres meses a fin de plantear las problemáticas, las posibles soluciones, y actualizarlos respecto de la aplicación de los recursos del presupuesto participativo, y tomen las mejores decisiones para beneficio de la colonia; además son quienes conocen las necesidades y las priorizan, solicitando los apoyos para su solución y seguimiento. Las autoridades delegacionales, igualmente deben cuidar que la atención y apoyos sea en igualdad, en el caso contrario se generaría la desconfianza hacia la figura que la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* denomina Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, que se manifestaría en la apatía de los ciudadanos y la ilegitimidad en los procesos; por lo cual no se debe permitir que las autoridades en materia dejen de asumir la parte que les corresponde en este tema y hacer que las disposiciones legales funcionen.

Como ya vimos, estas problemáticas presentadas ante las lagunas jurídicas en la *Ley de Participación Ciudadana* son derivadas por la falta de transparencia en el gasto de los recursos etiquetados al presupuesto participativo y por la falta de mecanismos de control que permitan detectar de manera oportuna

---

<sup>81</sup> En la aplicación de una encuesta realizada en convenio entre el IEDF y la empresa Inbox Marketing Solutions S.A. de C.V., para conocer la percepción y el posicionamiento de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos en las colonias del Distrito Federal en donde existe una Comisión de Vigilancia, y para realizar la evaluación referida en el artículo 184 de la Ley de Participación Ciudadana, se preguntó a los ciudadanos ¿si sabían en qué se había gastado el presupuesto participativo en su colonia o pueblo, a lo que el 11.50% de la ciudadanía encuestada sí sabe; en tanto 88.50% no lo sabe. Es decir, de 411 personas entrevistadas, se pasa a un universo de 487 que pudieron ubicar que el presupuesto participativo se gasta en los rubros siguientes: Obras y servicios (8.36%); Infraestructura urbana (4.30%); Equipamiento (3.31%); Prevención del delito (2.38%). En tanto 81.66% continúa sin identificar dicho presupuesto. Véase httt.....

desviaciones e insuficiencias en el uso de los recursos, como a continuación veremos, al analizar la fase de control del ciclo presupuestal.

### **3.3.4. Control del presupuesto participativo**

La importancia de la fiscalización en cualquier nivel de gobierno del sector público está relacionada con la creciente complejidad de las tareas de gobierno, y se encuentra asociada a la limitación en la cantidad de recursos disponibles y a una gama más amplia de necesidades sociales que satisfacer a través de la implementación de programas y políticas gubernamentales. Por lo cual, es necesario que tanto ciudadanos como las instancias encargadas de fiscalizar los recursos públicos se mantengan en su quehacer constante de verificar cuánto, cómo y quiénes gastan los recursos públicos; y que las leyes que sustentan sus acciones no presenten lagunas jurídicas, con la finalidad de contribuir a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas. (SHCP, 2012:3).

Al mismo tiempo con la fiscalización, debe buscarse optimizar el uso de los recursos a través de mejorar la gestión, mejorar la calidad del gasto y sobre todo a través de implementar un adecuado control en las acciones públicas, por lo que dentro del tema que estamos abordando:

El proceso de presupuesto participativo debe servir como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalezcan las relaciones Estado-Sociedad civil. Para ello, los gobiernos regionales y locales deben promover el desarrollo de mecanismos e instrumentos de participación, en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos, claramente estipulados y fundamentados en un marco jurídico legal, para evitar el desvío de los recursos y la pretensión de querer lucrar con ellos (García, 2011: 15).

Sin embargo en nuestro caso, la fiscalización y/o control de los recursos públicos se vislumbra incierto como a continuación veremos. Además, se lleva a cabo en tres ámbitos establecidos en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. El primero de ellos, es el control ciudadano, que se realiza

mediante la red de contralorías ciudadanas que se encuentra regulado en el capítulo octavo y en los artículos 61° al 66°. En ellos se menciona, que pueden participar los ciudadanos en general como lo son integrantes de Comités Ciudadanos o Consejos de Pueblos, representantes de manzana, integrantes de organizaciones ciudadanas, miembros de instituciones académicas, etc.; a fin de vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

Según lo establece la Ley dichos contralores ciudadanos duran en su cargo dos años, son acreditados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y pueden presentar quejas sobre el ejercicio y aplicación de los recursos del presupuesto participativo ante las Comisiones de Participación Ciudadana, Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, para que dichas instancias hagan del conocimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda y demás instancias competentes el contenido de las quejas para los efectos a que haya lugar<sup>82</sup> (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2011: 30-32).

Es decir, que los ciudadanos pueden colaborar según lo señalado en la Ley de Participación Ciudadana, en la administración pública del Distrito Federal haciendo funciones de fiscalización una vez que eligen o participan como contralores de vigilancia. Asimismo al tener atribuciones para realizar funciones de revisión y supervisión del cumplimiento de los acuerdos, decisiones y demás actos realizados por parte de las delegaciones en el proceso de ejecución de los recursos públicos destinados al gasto del presupuesto participativo. Todo lo anterior con la finalidad de detectar posibles desvíos y malversaciones de recursos públicos. Cabe mencionar que los actos mencionados, se realizan con la finalidad de contemplar la demanda de rendición de cuentas, el derecho de acceso a la información y la transparencia en la gestión pública. Además, pueden ser denunciados ante las instancias competentes para fincar responsabilidades.

---

<sup>82</sup> Véase artículo 202 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

Entre los derechos y obligaciones más relevantes con las que cuentan los contralores ciudadanos se encuentran las de:

recibir información, capacitación, información y asesoría para el desempeño de su cargo, ser convocados a sesiones por los órganos colegiados en que hayan sido asignados, participar con voz y voto en las decisiones de dichos órganos de la administración pública local, hacer denuncias con autoridades correspondientes ante actos que contravengan normas administrativas y/o afecten el presupuesto, vigilar el cumplimiento de leyes y reglamentos, conocer de la adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, supervisar obras y servicios públicos y evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales, etc.<sup>83</sup> (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2011:31-32)

Sin embargo, pese a las facultades atribuidas en la propia *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, el quehacer de las contralorías ciudadanas<sup>84</sup> como mecanismos para rendir cuentas directamente a los ciudadanos a través de acciones de control, vigilancia y evaluación de manera organizada e independiente, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y a que el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez; se percibe incierta y se ve afectada por una parte, por su limitada incidencia para intervenir como autoridades que puedan sancionar las irregularidades en el gasto público; ya que su participación como contralores ciudadanos se restringe a sólo hacer denuncias.

Por otra parte, cabe mencionar que debido a las lagunas legales permeantes en la mencionada Ley específicamente en la etapa de ejecución del presupuesto participativo, mencionadas anteriormente con respecto a la falta de información fidedigna, veraz y oportuna para poder verificar, controlar y transparentar el destino y desglose del gasto destinado al presupuesto participativo, también trae como desventaja una limitada capacidad de incidencia en el efectivo ejercicio de gobierno en relación a la ejecución del mencionado presupuesto y la falta de bases legales sólidas que sustenten su labor fiscalizadora.

---

<sup>83</sup> Véanse artículos 65 y 66 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

<sup>84</sup> También véase Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esto se encuentra asociado a la baja calidad de la información presentada a los ciudadanos y a la transparencia del gasto de los recursos etiquetados al presupuesto participativo por parte de las instancias encargadas de la ejecución del mismo. Situación en la cual la concepción de la transparencia es limitada porque *“suele ser utilizada como un escaparate donde se coloca o se proporciona sólo la información que el gobierno decide poner a disposición o no, sin importar la utilidad para el ciudadano”*, como ya se mencionó. (Cejudo y Ríos, 2009:8)

Ejemplo de esta problemática respecto a la falta de acceso a información a la ciudadanía en general y no sólo a los contralores ciudadanos, derivadas por las lagunas legales en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* sobre el ejercicio del presupuesto participativo, puede verse reflejadas en situaciones en las que autoridades encargadas de atender denuncias ciudadanas en relación al ejercicio del presupuesto participativo tampoco tienen acceso a dicha información; tal fue el caso que denunció y declaró públicamente el 18 de Agosto del 2012 la Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, Lizbeth Rosas Montero, acusando a la Contraloría General del Distrito Federal y a algunos delegados de no cumplir con su responsabilidad dañando los intereses y la calidad de vida a los vecinos capitalinos, al solapar la negligencia y opacidad en el actuar administrativo<sup>85</sup>. Esto sustentado en la denuncia que presentó en enero de 2012 apoyada en oficios y escritos de la ciudadanía, para revisar escrupulosamente el Presupuesto Participativo 2011 esperando se entregara una respuesta satisfactoria y la documentación acordada. A lo que señaló que lamentablemente la información solicitada no había llegado ni a ella, ni mucho menos a los contralores ciudadanos ni a la ciudadanía en general (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2012:1).

La falta de control y acceso a información efectiva no solo se ve obstaculizada en supuestos mecanismos de control ciudadano; sino también en

---

<sup>85</sup> Véase la nota completa en <http://apmex.mx/aldf/no-cumplen-en-tiempo-y-forma-su-labor-la-contraloria-general-del-df-y-algunas-delegaciones-que-no-ejercieron-en-totalidad-el-presupuesto-participativo-2011.php>

otros entes administrativos encargados de la fiscalización de los recursos públicos sustentados en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, como lo es la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal que a través de Comisiones como la de Participación Ciudadana que busca vigilar el correcto ejercicio y aplicación de recursos públicos destinados al ejercicio del presupuesto participativo. Estas problemáticas son derivadas en gran medida por la falta de control y responsabilidad administrativa de otras instancias fiscalizadoras que si cuentan con la atribución para sancionar como se verá más adelante.

En otras palabras, las contralorías ciudadanas no pueden realizar su trabajo de fiscalización porque los demás actores involucrados en el ejercicio del presupuesto participativo las excluyen al no brindarles la información necesaria para que estas puedan corroborar datos con respecto al desglose del gasto y exigir y controlar el buen manejo de recursos; o mejor dicho las burocracias ignoran el derecho de los ciudadanos a la información, pues su concepción de transparencia es limitada.

Los Comités señalan que en diversas ocasiones solicitaron audiencias con las autoridades encargadas de la aplicación del presupuesto y simplemente se constriñen a comentar que no ha llegado el presupuesto o que no alcanzó para la compra de los materiales por su elevado costo, por lo cual el presupuesto participativo no es ejecutado (Robles, 2012: 2-3).

Debido a esto y a la falta de un verdadero actuar para controlar y sancionar el ejercicio del presupuesto participativo por parte de las autoridades competentes, las contralorías ciudadanas no pueden promover el derecho ciudadano de participar en la definición e instrumentación de políticas públicas y en la transparencia del ejercicio del gasto para mejorar la administración pública local; lo cual contraviene uno de los objetivos centrales de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

Por otra parte, es importante aludir que la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* presenta también lagunas legales en materia de fiscalización de recursos públicos, al no establecer como mecanismos reales de control a la red

de contralorías ciudadanas, pues al igual que la rendición de cuentas<sup>86</sup> y la difusión públicas<sup>87</sup> estas, son mencionadas en el título cuarto de la mencionada ley como instrumentos<sup>88</sup> de participación ciudadana y no cómo mecanismos<sup>89</sup> de control puesto que no son lo mismo.

Esto trae como desventajas la imposibilidad de poder ser elementos que en su totalidad propicien a un buen funcionamiento del aparato administrativo, mantengan la calidad del proceso presupuestal, garantizar la transparencia y evitar la corrupción. Puesto que su incidencia en el efectivo ejercicio del gobierno es limitada; lo cual les impide desempeñarse como canales de información entre gobierno y ciudadanía y viceversa. Es decir, que las contralorías ciudadanas no están estipuladas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* como mecanismos de control que den seguimiento puntual sobre el manejo de los recursos públicos; tampoco como mecanismos que den alcance a las denuncias de la ciudadanía por el mal manejo de recursos públicos o la falta de acceso a información; ni mucho menos como entes reguladores que les permitan obligar a las autoridades encargadas del ejercicio del presupuesto participativo a seguir determinadas directrices que aseguren una buena gestión pública. Debido a esto, también la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el ejercicio del presupuesto participativo se ve incierto en la aplicación de la ley; así como en el actuar de los servidores públicos y demás instancias encargadas del control del gasto público. Porque la falta de mecanismos de control social ciudadano.

El segundo control es el político, mediante el cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de las dependencias competentes tiene dentro de sus principales funciones la de ser fiscalizador, según lo establecido en el artículo 201 fracción II de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

---

<sup>86</sup> Véase Capítulo VI, Artículos 54 y 55 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

<sup>87</sup> Véase Capítulo VII, Artículos 56 a 60 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

<sup>88</sup> Entiéndase por instrumento un elemento que al ser combinado con otras piezas sirve a un todo para un determinado propósito.

<sup>89</sup> Entiéndase por mecanismo la totalidad de un todo que forman diversos componentes para su adecuado funcionamiento.

La Contraloría General del Distrito Federal<sup>90</sup> es una de las dependencias que ayuda en su labor fiscalizadora y revisora al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en el ejercicio de sus atribuciones, debe comprobar el correcto cumplimiento del gasto público por parte de la Administración Pública, a través de la realización de inspecciones, verificaciones, revisiones, investigaciones, visitas, auditorias, sanciones e inicio de procedimientos administrativos que se requieran. Sin embargo, el quehacer de fiscalización por parte de esta instancia facultada en la *Ley de Participación Ciudadana* es dudoso, porque no cumple cabalmente con sus funciones de vigilancia, supervisión, control del gasto público y sobre todo como autoridad competente para sancionar como se verá más adelante en el siguiente apartado de este trabajo.

Para efectos de nuestra investigación es importante mencionar, que la Contraloría General del Distrito Federal<sup>91</sup> debe supervisar el ejercicio del gasto público, y por hecho lo relativo al presupuesto participativo con el fin de generar información precisa y completa que describa logros de metas y objetivos; así como resultados precisos que correspondan al avance físico y financiero alcanzado del ejercicio del gasto público y/o en su caso de malversación de recursos públicos e irregularidades aplicar las sanciones correspondientes.

Por ejemplo, a pesar de que la Contraloría General del Distrito Federal cuenta con acción continua y permanente, y con atribuciones más amplias para supervisar ejercicio del gasto público relativo al presupuesto participativo a fin de que corresponda en a lo señalado en los Decretos de Egresos<sup>92</sup>; está, no revisa la información publicada en los Decreto de Presupuestos de Egresos 2011 y 2012 no hace sugerencias, sobre el desglose financiero del gasto destinado al presupuesto participativo que aparece incompleto. Esto imposibilitando verificar líneas de ejecución en el gasto del presupuesto participativo y ocasionando una percepción

---

<sup>90</sup> La Contraloría General del Distrito Federal se encuentra regulada por la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal.

<sup>91</sup> La Contraloría General del Distrito Federal es una de las dependencias a través de las cuales el Jefe de Gobierno fiscaliza el ejercicio del presupuesto participativo y también del resto del gasto aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de cada año.

<sup>92</sup> Véase Decreto de Presupuesto de Egresos 2011 y 2012 inciso j)

de solapamiento, negligencia y opacidad en el manejo de recursos públicos por parte de diversos entes administrativos para poder confrontar datos en relación al ejercicio del gasto; lo anterior, pese a que cuenta con atribuciones sólidas en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, que le brindan toda la capacidad para fiscalizar la ejecución del gasto y sancionar en casos de incumplimientos e irregularidades.

Ejemplo de lo anterior es que en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2011<sup>93</sup> se muestran los montos asignados para las delegaciones y por cada comité tal y como pueden percibirse en el cuadro 1 anteriormente revisado. Pero a diferencia del Presupuesto de Egresos 2012<sup>94</sup> no hay proyectos específicos ganadores por colonia, ni el rubro al que pertenecen; y en ninguno de los dos presupuestos de egresos se muestran los costos para los proyectos específicos ganadores, la unidad o encargados responsables de ejecutar dichos proyectos, el monto con el que cuentan para realizar el proyecto y el monto total; es decir, no hay información completa sobre ¿Quiénes? ¿Cómo? y ¿Cuánto? se va a gastar del presupuesto participativo en los proyectos ganadores, que permita a los ciudadanos y a otras autoridades encargadas de vigilar el destino de los recursos públicos<sup>95</sup>, detallar con claridad el proceso de ejecución del gasto público destinado al ejercicio del presupuesto participativo asignado para cada año; cuando se realizan con anterioridad las consultas ciudadanas para ver en qué se va a gastar dicho presupuesto; a lo que la Contraloría General del Distrito Federal debería de hacer recomendaciones para detallar la ejecución del gasto público.

Sumado a lo anterior, la Contraloría General del Distrito Federal, tampoco realiza las auditorías solicitadas para supervisar el ejercicio del presupuesto

---

<sup>93</sup> Véase Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2011.

<sup>94</sup> Véase Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2012

<sup>95</sup> En términos de la fracción II del artículo 202 de *la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* y en el inciso j) del Decreto de Presupuesto de Egresos 2011 y 2012, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa debe incluir en su programa anual de auditorías, acciones para fiscalizar los recursos previstos en dichos artículos. La Contraloría General del Distrito Federal supervisará el ejercicio del gasto público relativo a presupuesto participativo con el fin de que corresponda con lo señalado en el presente Decreto de Presupuesto de Egresos.

participativo y comprobar que este se halla aplicado de acuerdo con las disposiciones legales establecidas.

Situación que muestra su falta de disciplina y compromiso con los Comités Ciudadanos y con la sociedad en general. Generando ineficiencias administrativas, opacidad en el manejo de recursos y desconfianza entre la ciudadanía. Por ejemplo en una nota publicada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se menciona que autoridades de la Contraloría General del Distrito Federal desacataron ordenes de la ALDF para auditar las 16 delegaciones sobre el ejercicio del Presupuesto Participativo, para detectar los motivos por los que algunas no ejercieron en su totalidad el presupuesto asignado:

Luego de varias denuncias de la Comisión de Participación Ciudadana sobre omisiones, subejercicio, proyectos a medias, indiferencia de algunos Jefes Delegacionales a las propuestas de los vecinos, la Comisión hizo petición expresa y fundamentada en oficios a principios de enero del 2012 para que la Contraloría General del Distrito Federal revisara la aplicación de los recursos y entregara un informe a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para conocer los detalles de las fallas o reconocer la aplicación del presupuesto participativo. Sin embargo, a menos de un mes de concluir los trabajos de la V Legislatura, esta dependencia no cumplió su responsabilidad (ALDF, 2012:1).

Lo anterior refleja incapacidad, falta de compromiso y responsabilidad por parte de la Contraloría General del Distrito Federal para fincar responsabilidades administrativas a las autoridades delegacionales que no ejercieron el presupuesto participativo; y sin sanciones correspondientes las prácticas corruptivas, los encubrimientos, la mala integración de procedimientos y su dilatación no podrán terminarse. A dicha autoridad fiscalizadora no le sirven de nada tener amplias facultades en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* para fiscalizar los recursos públicos, pues realmente no funciona como órgano de control, porque no realizan auditorias ni tampoco establece responsabilidades administrativas pese a las denuncias y quejas de la ciudadanía. Con ello, muestra su incapacidad para auditar, vigilar, controlar y sancionar sobre la ejecución del gasto público. Por lo que abría de realizarse un diagnóstico exhaustivo sobre esta institución para detectar sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, con el objetivo de saber porque no realiza las auditorias solicitadas y su tarea fiscalizadora en general

para controlar la correcta ejecución del presupuesto participativo. Ello con el fin de convertirla en un mecanismo real de control que obligue los servidores públicos a realizar una buena gestión en los recursos públicos; o en su caso crear nuevos organismos específicos que controlen el actuar de las autoridades públicas. Tema que puede ser de interés para futuras investigaciones.

El tercer control se lleva a cabo a un nivel más técnico, a través de órganos de control local como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se encuentra facultada en el artículo 202 fracción II, de la Ley de Participación Ciudadana para vigilar a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF<sup>96</sup>, el ejercicio de los recursos del dinero etiquetado al presupuesto participativo. Es decir, que este último artículo hace alusión a la atribución de la Asamblea Legislativa en el sentido de que debe vigilar el ejercicio de los recursos del presupuesto participativo, a través de la inclusión en su programa anual de auditorías, acciones para fiscalizar los recursos previstos al mencionado presupuesto.

Sin embargo, como se revisó en un ejemplo anterior, también resulta difícil para esta autoridad en materia de control del presupuesto participativo dar seguimiento a denuncias y hacer recomendaciones para una buena gestión financiera del presupuesto. Esto debido a su falta de atribución en la *Ley de Participación Ciudadana* y de otras leyes que regulan la Administración Pública Federal para aplicar sanciones administrativas; y a los obstáculos presentados por la falta de acceso a información y transparencia en el ejercicio del gasto, que le debería proporcionar la Contraloría General del Distrito Federal, posteriormente a las auditorías solicitadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF<sup>97</sup> a través de sus Comisiones.

La fiscalización y el control de los recursos públicos en la aplicación de la *Ley de Participación Ciudadana* se encuentra atrapada en un círculo vicioso de

---

<sup>96</sup> La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se encuentra regulada por el Reglamento Interior de la ALDF.

<sup>97</sup> También cuenta con la facultad para fiscalizar y revisar la Cuenta Pública del Distrito Federal; aunque esta atribución no se encuentra regulada en la Ley de Participación Ciudadana, pero sí en otros preceptos legales.

ineficiencia y manipulaciones político-administrativas por la falta de mecanismos reales de control ciudadano y gubernamental, que permitan vigilar, auditar y sobre todo sancionar la ejecución del presupuesto participativo. Asimismo también, la rendición de cuentas y la transparencia son mecanismos indispensables que se encuentran ausentes en los órganos de gobierno y en las autoridades fiscalizadoras, lo cual contradice la mencionada ley<sup>98</sup>, y que además promueven un uso no transparente e inadecuado de los recursos públicos. Por lo tanto, debería buscar mitigarse con sanciones rigurosas para todos aquellos que infrinjan la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*; si se pretende que el presupuesto participativo sea un ejercicio democrático cuyo objetivo es compartir decisiones entre ciudadanos y autoridades locales, para el mejoramiento del entorno, la elevación de la calidad de vida, el uso transparente de los dineros y el trabajo en equipo por el bien de la comunidad.

### **3.3.5. La evaluación y las sanciones al presupuesto participativo**

Como cualquier proyecto presupuestario, el presupuesto participativo requiere de mecanismos de control que ayuden a mejorar la gestión, las políticas, la calidad del gasto público, las reglas de operación de los programas y a las instituciones. En la práctica, esto se entiende a que deben realizarse evaluaciones acerca de la calidad o satisfacción de los ciudadanos con la ejecución de obras o programas que resultaron de un proceso presupuestal; es decir, que conviene realizarse

---

<sup>98</sup> Según lo establecido en el artículo 197 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, El Jefe de Gobierno, los diputados integrantes de la asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales están obligados a rendir informes generales y específicos sobre su gestión. Los informes generales se rendirán en forma anual, constarán por escrito y serán entregados a los Comités Ciudadano a más tardar en la quincena de febrero de cada año y corresponderán al año fiscal inmediato anterior. Los informes específicos constarán por escrito y serán presentados por las autoridades a los Comités Ciudadanos cuando consideren que la transcendencia de un tema o asunto así lo ameriten, o cuando mediante solicitud por escrito de algún o algunos Comités Ciudadanos. En este último caso la solicitud debe ser aprobada por el pleno del o de los Comités. La autoridad contará con un plazo de 30 días naturales para enviar el informe específico al Comité o Comités solicitantes. La omisión en lo preceptuado en el presente artículo será hecha del conocimiento de la Contraloría General del Distrito Federal y sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

evaluaciones mediante las cuales se realice una valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegacionales. Así como dar seguimiento a los informes de resultados y sancionar a los responsables en caso de presentarse desviaciones, insuficiencias e incongruencias en el manejo del gasto público. (García, 2011: 6)

De esta manera, las evaluaciones y sanciones correspondientes al gasto público destinado al ejercicio del presupuesto participativo se realizan en dos esferas. La primera esfera en la que se evalúa y sanciona el ejercicio del presupuesto participativo es el ciudadano, mediante una evaluación al desempeño de los Comités para saber si se está ejecutando debidamente dicho presupuesto; ya que de acuerdo con lo señalado en el artículo 184 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos deben ser evaluados por parte de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que se encontrará integrada por ciudadanos que durarán en su cargo tres años<sup>99</sup>, y en coordinación con el personal que para tal efecto designe el Instituto Electoral del Distrito Federal<sup>100</sup>. Esta evaluación:

se sustentará en la opinión de los vecinos y ciudadanos de la colonia respectiva, para lo cual, en junio de cada año se levantará una encuesta de opinión. El cuestionario de la encuesta de opinión, constará de un formato claro y sencillo, en el que se consulta a los vecinos y ciudadanos su parecer respecto del desempeño del Comité o Consejo en atención a las obligaciones que les otorga la ley, así como el desarrollo de proyectos y acciones de mejoramiento y metas alcanzadas. Para cumplir con lo anterior, el Instituto contará con un Programa Anual de Evaluación del Desempeño que será el instrumento con el cual capacitará a la Comisión de Vigilancia. El Instituto contará con los manuales, instructivos y formatos, que podrán ser elaborados con la colaboración de instituciones públicas de educación superior, centros públicos de investigación, organizaciones académicas y de la sociedad civil,

---

<sup>99</sup> En el artículo 87 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se menciona que las asambleas ciudadanas elegirán de entre ciudadanos reconocidos por su honorabilidad, independencia, vocación de servicio y participación en labores comunitarias a la comisión de Vigilancia, que se integrará por cinco ciudadanos que pueden ser preferentemente los representantes de manzana.

<sup>100</sup> Véase también Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la fracción V del artículo 78; donde se atribuye a la Dirección Ejecutiva, para formular y aplicar los procedimientos e indicadores para la evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos.

con los cuales el Instituto suscribirá convenios para tal fin. El resultado anual sobre el funcionamiento y desempeño del Comité Ciudadano que elabore la Comisión de Vigilancia se hará del conocimiento de la Asamblea Ciudadana para su aprobación, de conformidad con el artículo 87° de esta Ley, asimismo será turnado para su conocimiento en el mes de julio al Instituto, el cual a partir del momento en que lo reciba lo enviará a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un término no mayor de cinco días hábiles. (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2011:184)

Es decir, la Comisión de Vigilancia cuenta con facultades para supervisar y dar seguimiento a los acuerdos y a las actividades de los Comités Ciudadanos, a través de una evaluación anual al trabajo de estos. Dicha evaluación se realizará con apoyo de personal del IEDF, y en gran medida el desempeño de los comités y de los consejos de pueblos, son es medible por la opinión de los ciudadanos, en relación con el trabajo y las obligaciones que les otorga la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* a los comités. Aun que con ello se da por hecho que todos los ciudadanos conocen la ley y las atribuciones de los mencionados comités y consejos.

Para efectos de esta evaluación, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede sancionar otorgando más o menor presupuesto participativo dependiendo de las evaluaciones con respecto al desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos. Y también puede sancionar de acuerdo a lo establecido en el artículo 209 fracción VII de la *Ley de Participación Ciudadana*, por la omisión de entrega de actas y demás documentación a las direcciones distritales, que ayudan a evaluar su desempeño.

Sin embargo, como ya se señaló en la etapa de aprobación del presupuesto participativo, hay confusión respecto a las sanciones en estas formas de evaluación. En primera, porque se dieron casos en los que se les otorgó mayor presupuesto participativo para el siguiente año a comités que de acuerdo a las evaluaciones presentadas en el ejercicio de sus funciones del año anterior, tuvieron un bajo desempeño. Y en segunda, porque también se sabe que la entrega de documentación a las direcciones distritales y el desempeño de los Comités Ciudadanos y de Consejos de Pueblos no es satisfactorio por las limitantes de acceso a información confiable, veraz y oportuna de las instancias

encargadas del ejercicio del presupuesto participativo; que les imposibilitan realizar sus operaciones y funciones de acorde a lo estipulado en la propia Ley. Por lo que mientras no haya un apoyo y compromiso real por parte de las autoridades, cualquier evaluación que se implemente tendrá magros resultados.

En lo que se refiere la *Ley de Participación Cuidada del Distrito Federal* en sus artículos 105 y 213 a las sanciones correspondientes a los Órganos de Representación Ciudadana como lo son el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo de Pueblo y los Representantes de Manzana, por lucro y/o malversación de recursos materiales<sup>101</sup> que no provienen del presupuesto asignado al ejercicio del presupuesto participativo, si no de los montos asignados al presupuesto anual del IEDF<sup>102</sup>, y que de acuerdo a lo establecido en el artículo 185, tienen derecho a recibir para el desempeño de sus operaciones y funciones; serán fincadas a través de los procedimientos regidos por los principios<sup>103</sup> de buena fe, conciliación, publicidad, agilidad, definitividad de las resoluciones, audiencia previa, debido proceso e individualización de la sanción. Y además, el proceso será sustanciado y resuelto en los términos previstos en los artículos 101<sup>104</sup> y 212<sup>105</sup>. Las sanciones aplicadas son la remoción o separación a la

---

<sup>101</sup> Según el artículo 186 de la *Ley de Participación Ciudadana* del Distrito Federal, son recursos materiales, el material de papelería, formatos y formas impresas, identificaciones, espacios e instalaciones públicas como auditorios, plazas públicas, centros sociales, centros comunitarios, deportivos, etc.

<sup>102</sup> Según lo establece el artículo 187 de la *Ley de Participación Ciudadana*, el IEDF, está obligado a incluir en su proyecto de presupuesto de egresos los montos de recursos suficientes para otorgar los apoyos materiales a los representantes ciudadanos, a lo que la Asamblea Legislativa está obligada a aprobar, en el presupuesto anual del Instituto Electoral.

<sup>103</sup> Véase artículo 211 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

<sup>104</sup> Las diferencias que se susciten al interior y entre los Comités Ciudadanos serán atendidas y resueltas en primera instancia por sus integrantes; y en segundo lugar por el IEDF, de conformidad con la normatividad que sobre el funcionamiento y operación de los Comités y Consejos Ciudadanos expida la Asamblea Legislativa.

<sup>105</sup> El procedimiento para la imposición de sanciones será sustanciado y resuelto en primera instancia ante el pleno del Comité Ciudadano, promoviendo la conciliación y la amigable composición de las controversias, y en caso de inconformidad o de persistir la controversia, se resolverá en segunda instancia por la dirección distrital competente, cuyas resoluciones serán definitivas.

perdida de la calidad de representantes ciudadanos por haber incurrido en conductas antes mencionadas<sup>106</sup>.

Las evaluaciones y las sanciones son necesarias para optimizar la gestión pública y la eficiencia del gasto público, lo cual ayuda a mejorar la calidad de la gobernabilidad. No hay duda de que los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos son evaluados y sancionados conforme a lo establecido en la *Ley de Participación Ciudadana*, pero ¿quien evalúa y sanciona a los servidores públicos que ejercen el gasto destinado a dar cumplimiento al presupuesto participativo? Si se sabe que son ellos quienes tienen la mayor incidencia en la ejecución del mencionado presupuesto.

Esta es la segunda esfera en la que se evalúa y sanciona el ejercicio del presupuesto participativo, el político-administrativo, mediante dos evaluaciones especialmente. La primera evaluación, debe ser realizada por la Contraloría General del Distrito Federal como órgano competente para verificar, comprobar, vigilar, evaluar y dar seguimiento al ejercicio del gasto público<sup>107</sup>, según lo establecido en la *Ley de Participación Ciudadana*, su Reglamento Interno, el Decreto de Egresos, etc.; del Distrito Federal; con la finalidad de promover la eficiencia y eficacia de los programas y las operaciones presupuestales; así como verificar si se cumplieron los objetivos y metas establecidos. Dicha evaluación, se realiza a través de la entrega de información obligatoria de los órganos de la Administración Pública a la Contraloría General del Distrito Federal y/o a sus órganos de control interno, respecto al ejercicio del gasto público a fin de corroborar su correcto cumplimiento y evaluar cuantitativa y cualitativamente los resultados para mejoras futuras a los programas.

En ejercicio de sus atribuciones, la Contraloría General del Distrito Federal, también, cuenta con la facultad para fincar responsabilidades administrativas y

---

<sup>106</sup> Véase artículo 214 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

<sup>107</sup> A esto nos referimos a la capacidad que tiene la Contraloría General del Distrito Federal para verificar el ejercicio del gasto público general, incluyendo el presupuesto participativo destinado a los Comités Ciudadanos y a los Consejos de los Pueblos. Véase artículo 201° y los artículos 37° y 38° del Decreto de Presupuesto de Egresos 2012, del título cuarto referente al control, evaluación y responsabilidades.

aplicar sanciones a servidores públicos de Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades del Gobierno del Distrito Federal, en caso de encontrarse desviaciones, insuficiencias e incongruencias en el manejo del gasto. Esto de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Sin embargo, lo anterior no se realiza como se verá más adelante.

La segunda evaluación es realizada por los habitantes del Distrito Federal, ya que son ellos los que tienen el derecho de evaluar la actuación de los servidores públicos, de acuerdo a lo referido en el artículo 54 y 55, capítulo VI de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Sin embargo, las sanciones son ejecutadas o deberían ser ejecutadas por la Contraloría General del Distrito Federal. Dicha evaluación se hace de acuerdo a los informes generales y específicos acerca de la gestión de los servidores públicos, por lo que de acuerdo a lo establecido en los artículos 15 y 54 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*:

las autoridades locales del gobierno deben rendir informes por lo menos una vez al año y al final de su gestión para efectos de evaluación sobre su desempeño por parte de los habitantes del Distrito Federal. Dichos informes generales y específicos se harán del conocimiento de los Comités Ciudadanos y de los Consejos de Pueblos. (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2011:29).

En caso de que se desprendan de las evaluaciones realizadas por los ciudadanos, la presunción de algún delito o irregularidad administrativa respecto al ejercicio del presupuesto participativo, estos deben hacerla del conocimiento de las autoridades competentes para su sanción correspondiente. En este caso deben hacer la denuncia a la Comisión de Participación Ciudadana de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que esta a su vez los turne a la Contraloría General del Distrito Federal para iniciar el procedimiento y las sanciones correspondientes a los servidores públicos.

Sin embargo, este último paso de establecer responsabilidades son inciertos por la falta de aplicación de sanciones, la mala integración de

procedimientos o la dilatación de los procesos, a fin de no fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos.

Pese a que, los Comités Ciudadanos y los Consejos Ciudadanos y de los Pueblos presenten las denuncias con las autoridades correspondientes, sobre determinadas incongruencias en el manejo del presupuesto participativo estas no castigan a los servidores públicos<sup>108</sup>.

Ejemplos de lo anterior se encuentra denunciado en 2012 por la Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana Lizbeth Rosa Montero quién afirmó que existe un deslinde anunciado y un encubrimiento por parte de la Contraloría General del Distrito Federal hacia los responsables de ejecutar el presupuesto participativo 2011; no sólo porque a dos años de que debió haberse aplicado los recursos no hay sanciones ni responsable alguno por la no ejecución del mencionado presupuesto, sino porque además hay un aletargamiento en las investigaciones y una mala integración de los procedimientos. Lo anterior con la intención de que sea la nueva administración la que revise los errores en la aplicación del presupuesto participativo; o peor aún, que los servidores públicos evadan responsabilidades al convertirse en diputados locales obteniendo fuero constitucional.

Como “deslinde anunciado y encubrimiento” calificó la Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana de la ALDF, Diputada, Lizbeth Rosas Montero, la respuesta que dio la Contraloría General del Distrito Federal a los informes de las 16 Jefaturas Delegacionales, en materia de la aplicación del Presupuesto Participativo 2011. Criticó que después de siete meses de haber ingresado a la dependencia los oficios, no sólo de la Presidencia de la Comisión, sino de los ciudadanos, por el no ejercicio, la aplicación parcial, el retraso en la entrega de los recursos a los Comités para realizar obras de mejora en colonias, barrios y pueblos originarios de la Ciudad, salga ahora con estatus “investigación”, mientras que en el rubro de servidores públicos sancionados o en proceso de ello se marque como “reservados”. “No es posible, lamentó Rosas Montero, que después de 2 años de “aplicado” el

---

<sup>108</sup> Algo muy peculiar que habría que mencionarse, es que la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, no incluye apartados sobre las sanciones a los servidores públicos porque que da por hecho, que todos los ciudadanos tienen conocimiento sobre las leyes que regulan a los servidores públicos como lo es la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, a las que se remiten los delitos y las sanciones correspondientes para estos.

recurso siga sin haber responsables administrativos del Presupuesto 2011 y peor aun el retraso del 2012”. Acusó que una dependencia que debe velar por el gasto transparente del dinero y porque los habitantes del DF realizan sus obras de mejora barrial, sólo emita un resolutivo con dos calificativos inaceptables: “investigación” y “reservado” Agregó “todo parece indicar que era el objetivo de la Contraloría General, alargar los tiempos, de tal modo que sea el nuevo gobierno y los diputados de la VI Legislatura los encargados de revisar los errores en la aplicación del Presupuesto Participativo”. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2012:1-2)<sup>109</sup>

Con ejemplos como el anterior y muchos más, la Contraloría General del Distrito Federal que es el ente encargado de sancionar las irregularidades en relación al gasto público, muestra su incapacidad y su falta de compromiso al no realiza su trabajo y no fungir como ente fiscalizador, controlador y sancionador del ejercicio del gasto público, ante su falta de compromiso y de actuar. Generando así por una parte, la evasión de rendición de cuentas de los servidores públicos, e incitando a un uso no transparente, lucrativo y malversado de los recursos públicos destinados a dar ejercicio al presupuesto participativo. Y por otra parte, desalienta la participación ciudadana para participar e involucrarse en los proceso democratizadores y en las decisiones públicas. Lo cual contraviene preceptos legales establecidos en la propia *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

---

<sup>109</sup> Véase la nota completa: La Contraloría General del DF omisa y tibia en la sanción a Delegados que no ejercieron o lo hicieron parcialmente el Presupuesto Participativo 2011 en <http://laguiademexicoonline.com/NoticiasAsamblea/?p=6059>

## Conclusiones y propuestas

La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la participación política de la ciudadanía han puesto a discusión la conveniencia de buscar e instaurar mecanismos o instrumentos de participación ciudadana que integren una democracia más participativa, con ciudadanos y autoridades más unidos, activos, participativos, responsables e incidentes en la toma de decisiones públicas, a través de la inclusión de la ciudadanía en la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos.

La asignación del presupuesto participativo sustenta todo un proceso a través del cual la ciudadanía recupera el espacio público y desarrolla sus propias herramientas y estrategias para intervenir en su entorno inmediato. Dicho presupuesto genera multitud de beneficios en las comunidades, pueblos o colonias en las que se ponen en marcha: la transparencia en la gestión local, la profundización de la democracia, la mejora de la comunicación entre administración y ciudadanía, la eficiencia en el uso de los recursos o la adquisición de nuevos aprendizajes, mejoran la gestión local, sólo por mencionar algunos ejemplos de impactos positivos que aparecen en los numerosos estudios, investigaciones y documentos que existen sobre presupuestos participativos<sup>110</sup>. Pero todo ese sumario que implica el ciclo presupuestal debe estar debidamente forjado sobre una base legal sólida, clara y precisa, si se quieren obtener buenos resultados sobre el ejercicio de un presupuesto participativo. Pero, si no existe ese marco jurídico-legal que lo respalde, la asignación de recursos públicos destinados a dar ejercicio a los presupuestos participativos que buscan de cierta forma compartir decisiones para el mejoramiento de las comunidades, puede verse afectada por prácticas corruptivas; lo cual trae emparejado también, que la

---

<sup>110</sup> Véase Pineda Nebot, Carmen y Valdemir Pires (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento de una tipología, GAPP, Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, n° 7, enero-junio, en <http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-9166-fichero/TipologíaPresPartESP.pdf>

participación ciudadana y la legitimidad de las autoridades se vean permeadas por la desconfianza, el desinterés y la apatía ciudadana.

En la actualidad esa situación se ve reflejada en la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* que fue tema de estudio de esta investigación, en la que permean lagunas legales en materia de fiscalización referentes a la aprobación, ejecución, control y la evaluación del presupuesto participativo, lo cual no sólo se ha visto reflejado por la falta de información clara que de cuenta del ejercicio del presupuesto participativo destinado a los Comités Ciudadanos y de los Pueblos Originarios.

Si bien la *Ley de Participación Ciudadana* ha logrado institucionalizar una participación ciudadana que permite cierta intervención de los ciudadanos en las decisiones y políticas gubernamentales encaminadas a mejorar su entorno inmediato y la gestión en la ciudad, aun no cuenta con un marco legal sólido que le permita forjar una Democracia Participativa basada en el estricto respeto al derecho, a la evaluación ciudadana, a el seguimiento de la gestión y con mayor responsabilidad de los ciudadanos en la toma de decisiones, porque la mencionada *Ley* contiene preceptos suficientemente limitados en el ciclo presupuestal del presupuesto participativo que la vuelven un marco legal inflexible, endeble e irregular para controlar el proceso de fiscalización de los recursos públicos etiquetados al presupuesto participativo.

Pero para que dicha *Ley* sea efectiva y, a la vez sea viable, es necesario que se generen cambios dentro del marco legal y normativo que permitan buscar un profundo fortalecimiento a los mecanismos y procedimientos de fiscalización del presupuesto participativo, que posibiliten que las etapas de aprobación, ejecución, control, evaluación y sanciones del presupuesto sean más explícitas e inclusivas de la participación ciudadana. Con la finalidad de obtener los resultados establecidos en las políticas de desarrollo económico y social; y también para evitar la opacidad, el desvío y la malversación en el uso de los recursos públicos destinados al ejercicio del presupuesto participativo.

Para lo cual se hacen algunas recomendaciones a considerarse para una reforma integral posterior a la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en materia de fiscalización del presupuesto participativo, con la finalidad de que la *Ley* busque garantizar las condiciones políticas, jurídicas y administrativas necesarias que permitan el ejercicio, el control y la evaluación plena de dicho presupuesto; junto con la inclusión de la participación ciudadana en ellos. Asimismo, las sanciones al ejercicio del presupuesto participativo deben servir como temor, para obligar a los servidores públicos a ejercer con pulcritud, transparencia y eficiencia los recursos públicos. Ya que de no resolverse lo anterior, podría darse como resultado en un corto plazo, un menor interés de la ciudadanía en participar.

- ❖ Incluir apartados respecto a que criterios se tomarán en la distribución del presupuesto participativo a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos (pobreza, marginación, población, los que se consideren convenientes)
- ❖ Incluir apartados de sanciones presupuestales a los Comités y Consejos de los Pueblos en caso de que el desempeño de sus funciones al ser evaluados, presenten bajo índice de desempeño.
- ❖ Incluir apartados que detallen la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos públicos destinados a dar cumplimiento al ejercicio del presupuesto participativo.
- ❖ Incluir apartados que determinen la ejecución del proceso de fiscalización tanto en las áreas de las delegaciones, como a Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, pero también ha proveedores y contratistas de obra; de tal manera que permitan verificar y transparentar el origen, destino y uso de sus recursos.
- ❖ Incluir apartados que obliguen a las autoridades a transparentar y publicar el presupuesto participativo a través del desglosamiento del flujo de efectivo y el flujo de materiales y servicios destinados a cada Comité Ciudadano y Consejo de Pueblo.

- ❖ Incluir apartados sobre la presupuestación de bienes y servicios, en los que se consideren elementos reales de valoración, tales como: catálogos de precios unitarios, conceptos de obra, cotizaciones con proveedores y contratistas. Asimismo en estos apartados debería considerarse la posibilidad de anexar líneas que den preferencia a la adquisición de productos de origen nacional, así como a la compra de productos de bajo impacto ambiental; lo cual ayudaría al mercado mexicano y a la sustentabilidad en la ciudad.
- ❖ Incluir apartados relativos a los procedimientos de sustanciación de quejas que puedan interponer los ciudadanos y Comités, respecto al origen, monto y destino del presupuesto participativo; así mismo como incluir mecanismos que den seguimiento de los casos a las autoridades u organismos competentes que no ejerzan el presupuesto participativo.
- ❖ Incluir apartados que establezcan los mecanismos que se utilicen para la selección de proyectos específicos, determinados por cada Consejo Ciudadano Delegacional.
- ❖ Incluir apartados sobre evaluaciones, sanciones y responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo se mencionan algunas líneas de acción que podrían seguirse

- Implementar un programa de fiscalización para verificar el origen y destino de los recursos de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos
- Revisar los informes sobre el origen, monto y destino de ingresos y egresos de los recursos de los recursos de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos.
- Elaborar los dictámenes consolidados y los proyectos de resolución derivados de los informes.
- Establecer específicamente un área de responsabilidad de distribución de recursos, que a su vez se coordine con otras áreas únicamente para la vinculación de estrategias, acciones y el intercambio de información y en ningún caso la transferencia de recursos públicos.

- Transparentar el origen, monto y destino de los recursos del presupuesto participativo, a través de sitios web de los entes administrativos y de las autoridades fiscalizadoras.
- Establecer calendarios de recursos autorizados al presupuesto participativo que determinen tiempo y forma a la entrega de obras para los Comités.
- Informar a todos los ciudadanos y a las autoridades competentes sobre el origen, monto y destino de los recursos del presupuesto participativo.
- Proponer adecuaciones y reformas para mantener actualizada la normativa aplicable en materia de fiscalización.
- Mejorar el modelo de fiscalización, a fin de garantizar la vigilancia objetiva del origen de los recursos de los Comités Ciudadanos y una efectiva rendición de cuentas.
- Instrumentar registros y controles específicos que aseguren la correcta aplicación de los recursos destinados al presupuesto participativo.
- Incrementar la profesionalización de los ciudadanos, funcionarios y/o autoridades encargadas del proceso de fiscalización del presupuesto participativo.
- Capacitar e informar a los ciudadanos sobre la planeación, programación y presupuestación del presupuesto participativo.
- Crear instancias de control social tanto para la formulación, como para la ejecución, evaluación y sanción del presupuesto participativo.
- Crear organismos específicos que controlen la actuación de las autoridades públicas.
- Introducir nuevos modelos de gestión pública que eficiente el proceso de presupuestación del gasto etiquetado al ejercicio del presupuesto participativo.

Como se revisó, existe la necesidad de discutir y resolver las lagunas legales que presenta la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* en materia de fiscalización de recursos públicos, para que la ciudadanía participe con mayor seguridad, incidencia e integración en la esfera pública. Pese a que la *Ley*

no contiene esa normatividad clara que resuelva la formulación, ejecución, control, evaluación y las sanciones en la fiscalización del gasto público destinado a su cumplimiento, consideramos que la *Ley* sigue siendo un instrumento necesario para fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana, pero que hasta hoy ha sido deficiente en aspectos de fiscalización del presupuesto participativo, situación que ha minado la participación ciudadana, ha creado desconfianza y opacidad en el manejo de recursos públicos del Distrito Federal.

## Bibliografía

Alvarado, E. (2002), *Participación ciudadana: saldos, riesgos y oportunidades de los tres años del primer gobierno electo* en Álvarez, L., Huarte, M., ed.at (coord.) ¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo. México. CONACULTA, INAH, UAM. Pp. 516-530

Álvarez, L., Huarte, M., ed.at (coord.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo.* México. CONACULTA, INAH, UAM.

Álvarez, L. (2006), *Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México*, en Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. México. IEDF.

Apáez, R. (2008) *Intermitencia del abstencionismo electoral y el poder misceláneo en el estado de México*, en Apuntes Electorales, No.31, tomo II. México. IEEM.

Aristóteles (1970), *Política, Introducción y notas de J. Marías*. Madrid. Instituto de Estudios Públicos.

Ayala, J. (2001) *Economía del Sector Público mexicano*. México. Esfinge.

Bannock, G., Baxter, R., y Rees, R. (1993) *Diccionario de Economía*. México. Trillas.

Benalcazar, J. (2006) *Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública* en Estudios jurídicos. No. 35. México. UNAM.

Bobbio, N., et al. (1978) *¿Existe una teoría marxista del estado?* México. Universidad Autónoma de Puebla.

Bobbio, N. (2008). *El futuro de la democracia*. México. FCE.

Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2002), *Diccionario de política*. Madrid, España. Siglo XXI editores.

Bloj, C. (2009) *El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*, CEPAL, ONU, UFPA, Santiago de Chile.

Borja, J. y Muxi, Z. (2002) *Espacio público, ciudad y ciudadanía*. Consultado en <http://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/06/el-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-jordi-borja.pdf>

Cárdenas, J. (2009) *Comentarios al artículo 122, en Transacción política y reforma constitucional en México* en Memoria Histórica Electoral del DF. Disponible en <http://www.bibliojurídica.org/libros/2/837/6.pdf>

Carracedo R., Rosales, J., y Toscano, M. (2000), *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*. Madrid. Trotta.

Carrillo, M. *et.al.* (2003) *Definiciones legales*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Castell, R. (coord.) (1981) *Diccionario Enciclopédico Hachette Castell* (1ª. Edición, tomos I – VIII) España. Ediciones Castell.

Cejudo, G., y Rios, A. (2009) *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*. Recuperado de <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20224.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006) *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*. México. CEFP, Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión.

Chapoy, B. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. México. UNAM.

Chuayffet, E. (2009) *Derecho Administrativo, textos y estudios legislativos*, Número 34. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Cibotti, R., y Sierra E. (1970) *El sector público en la planificación del desarrollo*. México. Siglo XXI.

Cisneros, A. (1993) *La ciudad que construimos*. México. UAM-Iztapalapa.

Contraloría General del Distrito Federal (2013) *Acerca de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas*. Recuperado de [http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/mision\\_y\\_vision\\_DGCC](http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/mision_y_vision_DGCC)

Cortina, A. (2001) *Ciudadanos del mundo. Hacía una teoría de la ciudadanía*. Madrid, España. Alianza Editorial.

Coulomb, R. (1993) *La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿Privatización o Socialización?* en Azuela, A., y Duhau, E. (coord.). Gestión urbana y cambio institucional. México. UAM.

Cunill, N. (1991) *Participación ciudadana*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Escuela de la Administración Pública del Distrito Federal (2011) *Fortalecimiento de capacidades ciudadanas para la gestión democrática*. México. UNAM, Pro-regiones, EAPDF, COPEVI.

Espinoza, M. (2004) *Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico*. Andamios. N°1. Pp. 9-50. Extraída de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S187000632004000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S187000632004000100002&script=sci_arttext)

\_\_\_\_\_ (2009) *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. Andamios. Número 10. Pp. 71-109.

Faya, J. (1998) *Finanzas Públicas*. México. Porrúa.

Flores, J. (1993) *Presupuesto Público*. México. Facultad de Economía UNAM.

Gamíz, M. (2000) *Derecho constitucional y administrativo*. México. Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

García, R. (1991) *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. (5ª Edición, tomo 1-3) Barcelona. Ediciones Larousse.

García, N. (2011) *Presupuesto Participativo: instrumentos para su control y evaluación* en Briseño, B., y Carlos, A. (coord.) Presupuesto Participativo: una herramienta para la democracia. México. Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Geneyro, J. (2009) *Estado, ciudadanía y educación: las fuerzas de la democracia, en Conferencias Magistrales*. No. 18. México. IFE.

Gómez Tagle, S. (2009) *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*. México. IFE.

Gramberger, M. (2001) *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. Paris. OCDE.

Hernández, V. (2010) *¿Como funciona la política de participación ciudadana en el Distrito Federal?* en Participación y ciudadanía en México. 1a Edición. México.

Instituto Federal Electoral (1999). Resultados electorales. Extraído de <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0606.php>

\_\_\_\_\_ (2008) *Diccionario Electoral*. México. IFE.

\_\_\_\_\_ (2010) *Las organizaciones de la sociedad civil y su interpretación en la vida pública*. México. IFE.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2009) *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*. México. IEDF.

\_\_\_\_\_ (2010) *Resultados electorales. Proceso de participación ciudadana.* Consultado en <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0606.php>

\_\_\_\_\_ (2011). *Diagnóstico sobre el Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2011.* Recuperado de [http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico\\_desempeno\\_CyC2011.pdf](http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico_desempeno_CyC2011.pdf)

\_\_\_\_\_ (2012) *Diagnóstico sobre el Seguimiento del Desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2012.* Recuperado de [http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico\\_desempeno\\_CyC2012.pdf](http://www.iedf.org.mx/secciones/participacion/orc/Disgnostico_desempeno_CyC2012.pdf)

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (1995) *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal.* México. INDETEC.

Instituto de Estudios Peruanos (2008) *¿Cómo se realiza la fiscalización de la gestión municipal?* Recuperado de [http://www.municipioaldia.com/fp\\_ap\\_consultasfrecuentesmunicipales\\_fase\\_verconsulta\\_idcf\\_138.html](http://www.municipioaldia.com/fp_ap_consultasfrecuentesmunicipales_fase_verconsulta_idcf_138.html)

Kant, I. (1985) *Pasajes paralelos en la Paz Perpetua*, Madrid, Tecnos.

\_\_\_\_\_ (1986) *En torno al tópico en Teorías y praxis*, Madrid, Tecnos.

\_\_\_\_\_ (1989) *La metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos.

Larrosa, M. (1996) *El Distrito Federal en 1995: Las elecciones de Consejeros ciudadanos del 12 de noviembre.* México. UAM-Iztapalapa.

\_\_\_\_\_ (2011) *El Distrito Federal en 1995: las elecciones de consejos ciudadanos.* Recuperado de <http://www.blibiojurídica.org/libros/4/1762/11.pdf>

León, E. (2000), *Fiscalización política del gobierno. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria.* (2ª edición, volumen primero) México. Aranzadi.

López, A. (2011) *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Un comentario jurídico.* México. S/p.

\_\_\_\_\_ (2011) *Apuntes sobre la autonomía y la ciudadanía en la Ciudad de México.* México. S/p.

Marshall T.H. (2007) *Ciudadanía y clase social.* Madrid, España. Alianza editorial.

Martner, R. (2008) *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.

Márquez, D. (2010) *Control de la Administración Pública*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Merino, M. (1995) *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 4. México. IFE.

Moreno, R. (2000) *La administración pública federal en México*. Estudios doctrinales. Serie G. Núm. 45. México. UNAM.

Olvera, A. (2001). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. Recuperado de [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/2/images/OlveraEntregable3\\_leyes%20de%20participacion\\_ciudadana.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/2/images/OlveraEntregable3_leyes%20de%20participacion_ciudadana.pdf)

Patiño, E., y Castillo, J. (2005) *Ciudadanía, pobreza y participación*. Tercer Congreso Internacional: Balance y perspectivas del análisis territorial. México. UAP y RNIU.

Peña, J. (2000) *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Valladolid.

Peschard, J. (1997) *La Reforma política del Distrito Federal después de 1994* en Álvarez, L. (coord.) (1997) Participación y democracia en la Ciudad de México, México. La Jornada. CEIICH-UNAM. Pp.13-39.

Pérez, P. (1995) *Actores sociales y gestión de la ciudad*. Ciudades. N° 28. México. RNIU.

Portilla, O. (2008) *Participación ciudadana, eco de la democracia en el fortalecimiento de los procesos sociales y políticos*. Apuntes Electorales. No.32. México. IEEM.

Ruggeri, G. (2008) *Análisis de la incidencia del gasto público en Series sobre sector público, buen gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas*. Bogotá, Colombia. Banco Mundial.

Ruíz, A. (1999) *Ciudadanía a medias. Las elecciones vecinales del DF*. Recuperado de <http://www.etcetera.com.mx/1999/354/arm354.html>)

Stiglitz, J. (2000) *La Economía del Sector Público*. España. Antoni Bosh.

Sánchez, C., y Mejorada, F., y Durán, C. (1997) *Las elecciones de consejeros ciudadanos en el marco de la reforma política del Distrito Federal* en Coulomb, R., y Duhau, E. (coord.). Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Investigaciones recientes sobre la Ciudad de México. México. Observatorio Urbano de la Ciudad de México-OCIM.

Sánchez, C., Mejorada, F., y Álvarez, L. (2002) *La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal* en Álvarez, L., y Huarte, M. ed.at (coord.) ¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo. México. CONACULTA, INAH, UAM. Pp. 550-570.

Secretaría de Finanzas (2013) *Proceso de aprobación del presupuesto.* Recuperado de [http://www.finanzas.df.gob.mx/pciudadano/proyecto\\_1.html](http://www.finanzas.df.gob.mx/pciudadano/proyecto_1.html)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). *Presupuesto ciudadano 2010.* Recuperado de [http://www.shcp.gob.mx/documentos\\_recientes/pef\\_ciudadano\\_2010\\_060110.pdf](http://www.shcp.gob.mx/documentos_recientes/pef_ciudadano_2010_060110.pdf)

Serna de la Garza, J. (1995) *Anuario Jurídico.* México. Nueva Serie.

Tejera, H. (2010). *Construcción de la ciudadanía, conflicto social y políticas públicas: Notas introductorias.* México. Miguel Ángel Porrúa.

Trejo, A. (2010) *La institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas en el Instituto Electoral del Estado de México* en Apuntes electorales, año IX, Número 39. México.

Tribunal Electoral del Distrito Federal (2011). *Juicios electorales del Tribunal Electoral del Distrito Federal.* Recuperado de [www.tedf.org.mx/sent\\_x.../2010-11-12\\_TEDF-JEL-250-2010.doc](http://www.tedf.org.mx/sent_x.../2010-11-12_TEDF-JEL-250-2010.doc)

Zamarrón de León, E. (2006) *Modelos de democracia.* México. Instituto Electoral de Querétaro e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Visión Solidaria A.C. (2011). *Informe narrativo y financiero.* Extraído de [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/14/21/2012/dvs/informes\\_osc2011/Vision\\_informe\\_narrativo.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/21/2012/dvs/informes_osc2011/Vision_informe_narrativo.pdf).

Zermeño, S. (2006), *La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)* en Álvarez, L., San Juan, C., y Sánchez, C. (coord.) Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México. México. UNAM, CIICH, UAM-A, UACM, INAH, Plaza y Valdés.

Ziccardi, A. (2002) *Los actores de la Participación ciudadana.* México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

## **Documentos Legislativos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012).

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (2011) Recuperado de <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2011/decretoEgresos2011.pdf>

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (2012) Recuperado de [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto\\_presupuesto\\_egresos\\_2012.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2012/decreto_presupuesto_egresos_2012.pdf)

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (2012) Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1995). Recuperada de <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/356/208.htm?s=>

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1998). Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/356/208.htm?s=>

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010)

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2011). Extraída de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-678bcb909b16b433c4aac274445ddf75.pdf>

Ley de Planeación. (2012). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (2012) Recuperada de [http://www.evalua.df.gob.mx/files/info/marco2009/ley\\_planeacion.pdf](http://www.evalua.df.gob.mx/files/info/marco2009/ley_planeacion.pdf)

Ley de Planeación y Gasto Eficiente del Distrito Federal (2012). Recuperado de [http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2010/LeyGastoEficiente\\_2010.html](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2010/LeyGastoEficiente_2010.html)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2012). Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2012) Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2012) Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2011). Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2013). Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (2011)

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012). Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2012).  
[http://www.icyt.df.gob.mx/documents/varios/ProgGralDesarrollo\\_0712.pdf](http://www.icyt.df.gob.mx/documents/varios/ProgGralDesarrollo_0712.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal (2012).  
Recuperado de  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012)

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

### Artículos periodísticos

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2011, julio 11) *Auditarán delegaciones por presupuesto participativo.* ALDF. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-auditaran-delegaciones-por-presupuesto-participativo--8081.html>

\_\_\_\_\_ (2011, noviembre 14). *Comités Ciudadanos ejercerán presupuesto participativo.* ALDF. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-comites-ciudadanos-ejerceran-presupuesto-participativo--9359.html>

\_\_\_\_\_ (2011, noviembre 18). *Propone Leonel Luna que Comités Ciudadanos ejerzan directamente presupuesto participativo.* ALDF. Recuperado de <http://www.aldf-prd.org.mx/prensa/boletines/bol-1999-propone-leonel-luna-que-comites-ciudadanos-ejerzan-directamente-presupuesto-participativo.php>

\_\_\_\_\_ (2012, julio 11) *Exigen Informe sobre presupuesto participativo.* ALDF. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-exigen-informe-sobre-presupuesto-participativo--10835.html>

\_\_\_\_\_ (2012, agosto 18) *Contraloría General del DF y algunas delegaciones no cumplen labor sobre presupuesto participativo.* ALDF. Recuperado de <http://apmex.mx/aldf/no-cumplen-en-tiempo-y-forma-su-labor-la-contraloriageneral-del-df-y-algunas-delegaciones-que-no-ejercieron-en-totalidad-el-presupuesto-participativo-2011.php>

\_\_\_\_\_ (2012 Agosto 29) *La Contraloría General del DF omisa y tibia en la sanción a Delegados que no ejercieron o lo hicieron parcialmente el Presupuesto Participativo 2011.* La Guía de México. Recuperado de <http://laguiademexicoonline.com/NoticiasAsamblea/?p=6059>

Bolaños, A. (2010, Octubre 28) *Votaron en las vecinales sólo 8.9% de los electores, señala informe final del IEDF.* La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/28/capital/038n2cap>

Comunicación Social del Gobierno del Distrito Federal. (2012, junio 15) *Contralores ciudadanos y Comités Vecinales responsables de verificar el gasto público.* Noticias de tu ciudad. Recuperado de [http://www.mx-df.net/2012/06/ciudad-de-mexico-unica-entidad-que-cuenta-con-contralores-ciudadanos-m\\_ebrard/](http://www.mx-df.net/2012/06/ciudad-de-mexico-unica-entidad-que-cuenta-con-contralores-ciudadanos-m_ebrard/)

Cortés, C. (2012, noviembre 12) *Llama a delegados a ejercer el presupuesto participativo.* ALDF. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-llama-delegados-ejercer-presupuesto-participativo--11543.html>

Feria, Z. (2012, septiembre 11) *El presupuesto participativo ha resultado una farsa: Partido Verde.* Comunicados del Partido Verde. Recuperado de <http://www.partidoverde.org.mx/pvem/2012/09/el-presupuesto-participativo-ha-resultado-una-farsa-partido-verde/>

Gutiérrez, C. (2011, agosto 7) *Proponen entregar a Comités Vecinales 141 mdp anuales para papelería.* Milenio. Recuperado de <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/9dfeda89575c631ecf1f1ba521f9c5f5>

Montero, L. (2012, Agosto 28) *Sin ejercer presupuesto participativo 14 de 16 delegaciones.* Notimex. Recuperado de <http://noticierostelevisa.esmas.com/df/492786/sin-ejercer-presupuestoparticipativo-14-16-delegaciones/>

Redacción Eje Central (2012, Julio 5) *Comparecerá el Secretario de Finanzas del DF, Armando López Cárdenas a explicar el uso y destino del Presupuesto Participativo 2011-2012.* Ejecentral. Recuperado de <http://www.ejecentral.com.mx/comparecera-el-secretario-de-finanzas-del-df-armando-lopez-cardenas-a-explicar-el-uso-y-destino-del-presupuesto-participativo-2011-2012/>

Robles, J. (2012, julio 20) *Auditarán Presupuesto delegacional.* El universal. Recuperado en <http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/nota48670.html>