Administración y Gestión Pública

Módulo 5

Políticas públicas y programas sociales en México

3er semestre

Clave:

37161305

Unidad 2

Diseño y administración de las políticas y los programas sociales

Sesión 6

La política y programas sociales; problemas y presupuestos

División de Ciencias Sociales y Administrativas

Índice

Introducción 2
Los presupuestos a la política y a los programas sociales en México 3
Generalidades del presupuesto a la política social 5
Procedimientos de elaboración del presupuesto de la federación 6
Ejecución del presupuesto federal en materia social 9
Partidas presupuestales al desarrollo social 12
Presupuestos históricos asignados a políticas y programas sociales 14
El poder presupuestal en los programas sociales en México 17
Fundamentos teóricos del poder sobre presupuestación 17
Modelo teórico para el análisis del poder presupuestal 19
Indicadores del poder presupuestal 20
Distribución de los recursos monetarios 20
El proceso presupuestal como elemento de poder 24
El poder de los recursos individuales 26
Presupuestos participativos 27
Fundamentos y principios 27
Igualdad y distribución de poder 29
Caso de estudio 30
Presupuesto participativo en el Distrito Federal 30
Asignación de presupuesto 30
Experiencia exitosa 32
Cierre de sesión 35
Para saber más 36
Fuentes de consulta 36

Introducción

¡Esta es ya la sesión 6, la última de la unidad 2 de este módulo! A lo largo de estas sesiones se ha aprendido qué es una política social, en qué se diferencia de las políticas públicas y cómo se relaciona con los programas y proyectos sociales (primera unidad). Posteriormente, en las últimas dos sesiones, a través de una revisión de procesos de planeación y diseño de las políticas y programas sociales, se ha problematizado su hechura, su contexto y su ejecución.

Así, en la sesión 4, se abordó el origen social y político del **Sistema Nacional de Planeación Democrática en México**, su relación con las actividades del Estado, de los servidores públicos y de la sociedad, y cómo, actualmente, se regula a través de la **Ley de Planeación** y la **Ley General de Desarrollo Social**, a su vez formalizadas en el rediseño de las instituciones enfocadas en el desarrollo social, particularmente la Secretaría de Desarrollo Social **(SEDESOL),** así como la creación de nuevas instituciones supervisoras como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social **(CONEVAL)**.

En la sesión 5, se atendió el estudio de las **relaciones intergubernamentales** en la política social, a partir del contexto histórico de la **descentralización** o **nuevo federalismo**, lo cual, llevó al crecimiento del aparato del Estado, aumentando la complejidad en los procesos de formulación, diseño y ejecución de las políticas públicas; lo que ha generado necesidades de coordinación y comunicación y la creación de instituciones de apoyo para tales funciones, como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (**INAFED**). Por otro lado, se identificó la **teoría de redes** como una herramienta de análisis de programas y políticas sociales en el mapeo de actores y sus relaciones intergubernamentales.

En esta sesión, continúa el análisis de las políticas y los programas sociales, particularmente en el proceso presupuestario, el cual tiene establecido un proceso desde su diseño hasta su ejecución. En este proceso existen relaciones intergubernamentales, intereses de grupos o actores que definirán su aprobación para aplicarlo en la ejecución de políticas y programas sociales.

El presupuesto se integra por dos partes: ingreso y egresos. Los ingresos son una propuesta del poder Ejecutivo, aprobada por el Legislativo, que contiene los conceptos respecto a de donde se captarán los

recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación (los lineamientos para este proceso se establecen en Ley de Ingresos). En los egresos se determina en qué se usarán los recursos captados; en consecuencia, el debate sobre a quién, cuánto y cómo se entregará el dinero es un elemento importante de análisis, que se verá de forma particular en esta sesión.

Considerando lo anterior, primero se abordará el **proceso del presupuesto a nivel federal** y cómo se constituyen, a partir de la participación de los subniveles, las partidas destinadas a desarrollo social. También se revisará el comportamiento histórico de los recursos destinados a este sector.

Posteriormente, se revisará, someramente, la **teoría del poder** en la aprobación de presupuestos, integrando un nuevo actor a la mesa de discusión: el Congreso de la Unión. Particularmente, se observará el empoderamiento de los gobernadores en este proceso y cómo puede contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema de gobierno.

En la última parte, se presentará el modo en que los **presupuestos participativos** son mecanismos de participación ciudadana en la aplicación de recursos y se convierten en una herramienta para que las colonias, pueblos originarios y demás demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, puedan adquirir recursos para atender necesidades específicas.

Los presupuestos a la política y a los programas sociales en México

En la mayoría de los países, la continuación de los programas sociales es parte importante en el desarrollo humano de la población en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); es decir, también hay relaciones intergubernamentales en este proceso. En países como México, el desarrollo social adquiere importancia, como se ha revisado a lo largo del módulo, para mitigar la pobreza. Esta encomienda está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual, a través de una serie de programas de intervención social, busca cumplir con esta función de desarrollo y bienestar.

La SEDESOL define sus compromisos de la siguiente manera: i) formular y coordinar la política social, solidaria y subsidiaria del gobierno federal orientada hacia el bien común y ejecutarla en forma

corresponsable con la sociedad; ii) lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable para alcanzar niveles suficientes de bienestar.
En la misma línea, la observancia de la protección social en México no ha sido constante y ha adquirido diversos matices a través del tiempo, usualmente más intensos en temporadas electorales; pero ha mantenido constantes dos objetivos primordiales: la universalidad de la política social (contemplada desde la Constitución de 1917) y la focalización de la política social.

No obstante, no se debe perder de vista que, en materia económica, el presupuesto público es un documento financiero que complementa el Plan de Desarrollo Nacional, establece las prioridades y los recursos que el gobierno destinará para la ejecución de las metas planteadas, y se tiene que presentar de forma anual.

Así que, por encima de la objetividad económica, se requiere lineamientos de vinculación sobre el desempeño económico del país (presentado en el presupuesto público) y las necesidades de desarrollo social. Utilizando las palabras de Concepción Ceja: “el ritmo y la calidad del desarrollo económico condiciona las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean las condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social” (2004).

Efectivamente, el presupuesto público tiene relación con el desempeño macroeconómico de un país, ya que se vincula con el desempeño de la economía y, tiene rezagos importantes en materia de modernización presupuestal y transparencia en la rendición de cuentas que inhibe la participación activa ciudadana en las diferentes etapas del proceso presupuestal (Díaz, González, y Oropeza, 2011: 4).

Así pues, si se incluye en un eje transversal el desarrollo económico y política social, a través de políticas macroeconómicas de crecimiento que fomenten la oportunidad laboral, resultan niveles de ingreso que en algún momento logran superar la pobreza (actualmente esto es aplicado en el programa Cruzada México sin Hambre). Pero aún existen debilidades en materia de transparencia y rendición de cuentas; por lo tanto, se requiere analizar y proponer propuestas de mejora sobre la modernización presupuestal.

Lo anterior también es apoyado por organismos internacionales que replantearon la opción de desarrollar la competencia nacional promoviendo la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana, plasmados en la declaración universal de derechos humanos y, de forma más concreta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que alentan la descentralización del Estado para que, en políticas y programas sociales, participen activamente los diferentes niveles de gobierno y, en general, la ciudadanía, a través de grupos de interés pertinentes; es decir, establecer mecanismos de coordinación y comunicación en las relaciones intergubernamentales en materia presupuestaria.

Ahora bien, en esta sección, se atenderá el tema de presupuesto en la política y programas sociales, en dos momentos: en el primero, se revisará las generalidades del presupuesto, atendiendo el procedimiento para la elaboración del presupuesto federal, su ejecución y las partidas presupuestales aplicadas a desarrollo social; en el segundo, se revisará la estadística en relación con los presupuestos históricos destinados a políticas y programas sociales.

Generalidades del presupuesto a la política social

Para contextualizar la elaboración del presupuesto, primero se revisará los tipos de modelos utilizados por el gobierno mexicano a partir de 1940, así como el marco jurídico más sobresaliente en este rubro.

En México, se estableció, en la década de 1930, el presupuesto tradicional, en donde se determinan los techos de las partidas presupuestales (para asegurar que las dependencias no gastaran más de lo asignado). Se buscaba sólo el control de los recursos (no la eficiencia), y se volvió un instrumento administrativo-contable. Otro problema fue que no existía vinculación con la planeación de largo y mediano plazo (Guerrero y Valdés, 2000: 8-10; Ayala, 2005; Díaz, González y Oropeza, 2011: 149).

A partir de 1977, con la reforma administrativa iniciada con objeto de reestructurar el aparato gubernamental, comenzó el uso del presupuesto por programa (PPP), que vincula los gastos con los resultados esperados; ordena las actividades en función de los programas, objetivos y metas fijados anualmente en el PND y su relación con los objetivos de corto plazo en el Programa Operativo Anual (POA). De esta manera promovía la utilización racional de los recursos públicos. Esta técnica estaba orientada no sólo a las acciones inmediatas del gobierno, sino también a las metas a largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo (Guerrero y Valdés, 2000: 13 y Díaz, González y Oropeza, 2011: 150).

En 1995, con el Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP) se incorporaron criterios de eficiencia y efectividad a través de la Nueva Estructura Programática (NEP), la cual se vinculó con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y con la Estructura Programática del presupuesto elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta estructura programática se planteó en las diferentes dependencias y entidades. Otra herramienta utilizada a en el PMA es la Metodología del Marco Lógico (MML), revisada en el módulo 2 (se retomará en la siguiente sesión). Con objeto de relacionar el PEF, se estableció la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), encargado de emitir las normas contables y lineamientos de información financiera (Díaz, González, y Oropeza, 2011: 150-151).

En esta armonización contable participan: la federación, estados y ayuntamientos de sus municipios; administración pública, paraestatal federal, estatal y municipal; organismos autónomos federales y estatales. Indiscutiblemente, la descentralización se sigue aplicando en el área presupuestal y genera instrumentos de comunicación y coordinación.

Procedimientos de elaboración del presupuesto de la federación

Acorde con los cambios estructurales, se generó el marco jurídico para atender la normatividad del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para las diferentes etapas del proceso presupuestario en nuestro país: formulación; análisis, discusión y aprobación; ejecución; control y evaluación. Entre los principales documentos que inciden de manera directa, están los siguientes:

Documento	Función
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFP y RH)	Normatividad sobre la elaboración, ejercicio y registro del presupuesto federal. Define atribuciones y funciones de los responsables de la operación de la política fiscal.
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Ordenamiento legal para la operación de la LFP y RH, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación sobre los ingresos y egresos públicos federales.
Ley Orgánica de la	Establece las bases organizacionales de la administración

Documento	Función
Administración Pública Federal	pública federal y las atribuciones de cada secretaría de Estado y los departamentos administrativos.
Ley de Planeación	Define las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauza las actividades de la administración pública federal. Así mismo, contiene las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento	Norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, y será aplicada por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
Reglamento de la Ley Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento	Programación y presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Distrito Federal, a las que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Emite los lineamientos en cuanto a: sujetos y causas de juicio político y sanciones; procedimiento en el juicio político; procedimiento para la declaración de procedencia; responsabilidades administrativas; sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas; registro patrimonial de los servidores públicos.

Elaborado con base en Guerrero y López (2000).

De forma general, el proceso se establece de la siguiente manera:

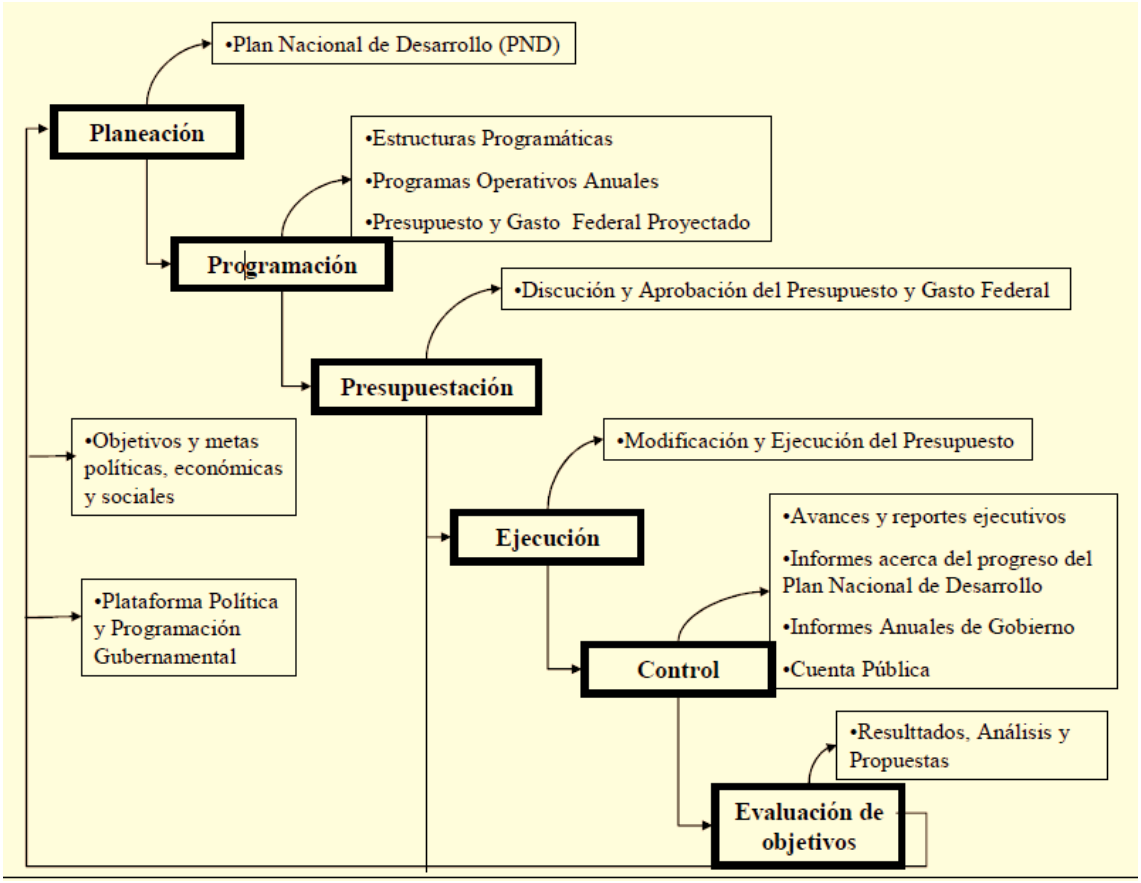
a) La formulación. Es integrada por la PND y la programación asignada en los diferentes niveles de gobierno, principalmente el ejecutivo federal realiza el proyecto de presupuesto, alineado a la planeación y formulación de las dependencias y entidades del gobierno, los recursos estimados disponibles para el siguiente año fiscal y otros elementos económicos proporcionados por la SHCP.
b) Análisis, discusión y aprobación: de acuerdo con la normativa el ejecutivo, se hace entrega del proyecto de presupuesto al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación, o bien,

correcciones. Después de esta intensa discusión y de ser aprobado, puede continuar el proceso.

c) Ejecución. A través de las diferentes dependencias y entidades, que conforman la administración pública, se aplica el gasto público acorde con los montos autorizados por la Cámara de Diputados.

d) Control y evaluación. Corresponde el proceso de supervisión y contraloría, y se realiza de forma interna y externa. Los organismos participantes son la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), SHCP y Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Proceso de planeación, programación y presupuestación en México

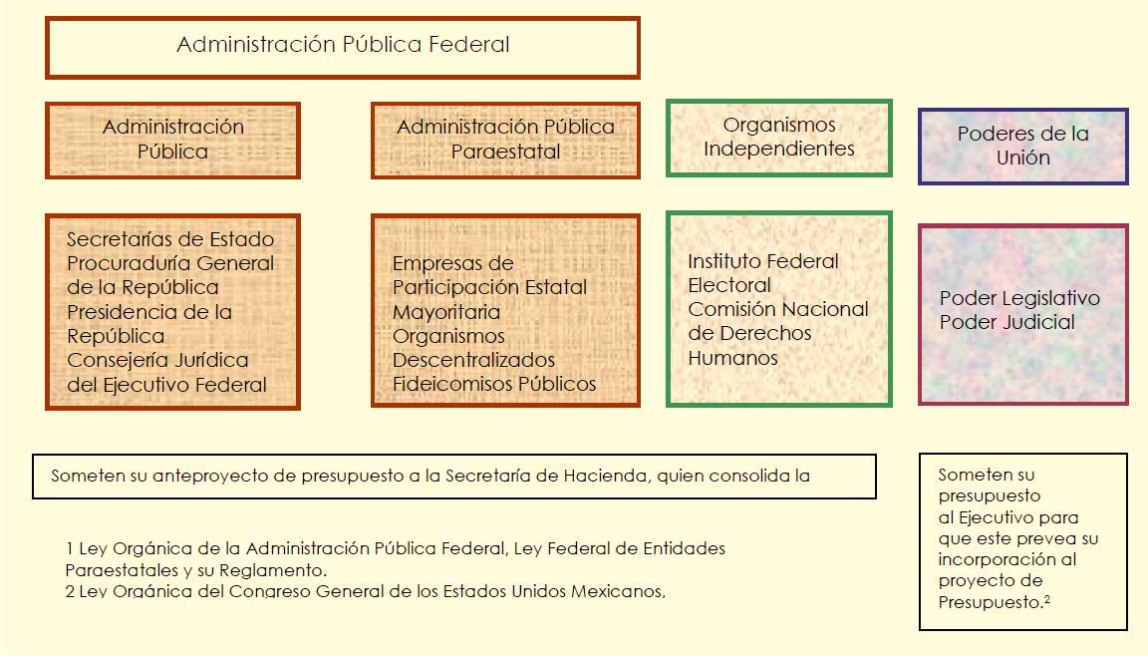


Fuente: Díaz, González y Oropeza (2011: 151).

Ahora bien, el proceso presupuestario forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Como se sabe, la coordinación queda a cargo de la SHCP, pero, al igual que en la formulación de los

programas, participan diferentes niveles de gobierno, grupos sociales, agencias de la administración pública federal, estatal y municipal, además de los representantes del poder Legislativo y el Judicial, como se observa en el siguiente esquema:

Actores que intervienen en la formulación del presupuesto



Fuente: Guerrero y López (2000: 16).

Al mismo tiempo, en cada etapa se presenta un marco jurídico que lo norma y que interviene en el comportamiento del conjunto de actores que participan en él.

Ejecución del presupuesto federal en materia social

Después de visualizar el proceso en la elaboración del presupuesto federal, ahora, con más detenimiento, se observará lo concerniente a la ejecución. En principio, las instituciones-dependencias de la APF (como SEDESOL) mandan un informe con los posibles escenarios, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo vigente y los programas sectoriales prioritarios, a la SHCP, que a su vez entrega el anteproyecto por parte de las dependencias al congreso federal. Así mismo, el ejecutivo federal entrega al congreso los objetivos de la Ley de Ingresos y PEF, así como los escenarios y

montos para el PEF y programas prioritarios, con el objetivo de implementar la estructura programática el 30 de junio.

Se integra el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y se entrega el paquete económico llamado “Criterios Generales de Política Económica, iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de presupuesto de egresos” a la Cámara de Diputados el día 8 de septiembre. Así mismo, se aprueba, en lo general o en lo particular, dicha ley, previo análisis, discusión y modificación. La fecha límite para la aprobación del PEF y la publicación en el Diario Oficial de la Federación es el 15 de noviembre.

La Cámara de Diputados revisa la estructura programática y el PEF, y se convierte en un actor importante para la aprobación del presupuesto de egresos; por lo tanto, la composición de la Cámara de Diputados puede definir el resultado. La LXIII Legislatura está conformada en un 41.63% por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), un 21.8% del Partido Acción Nacional (PAN), y 12% del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El resto se distribuye en seis diferentes representaciones (Cámara de Diputados, 2015). Al contar con una mayoría, el PRI vaticina un apoyo particular a las propuestas del ejecutivo.

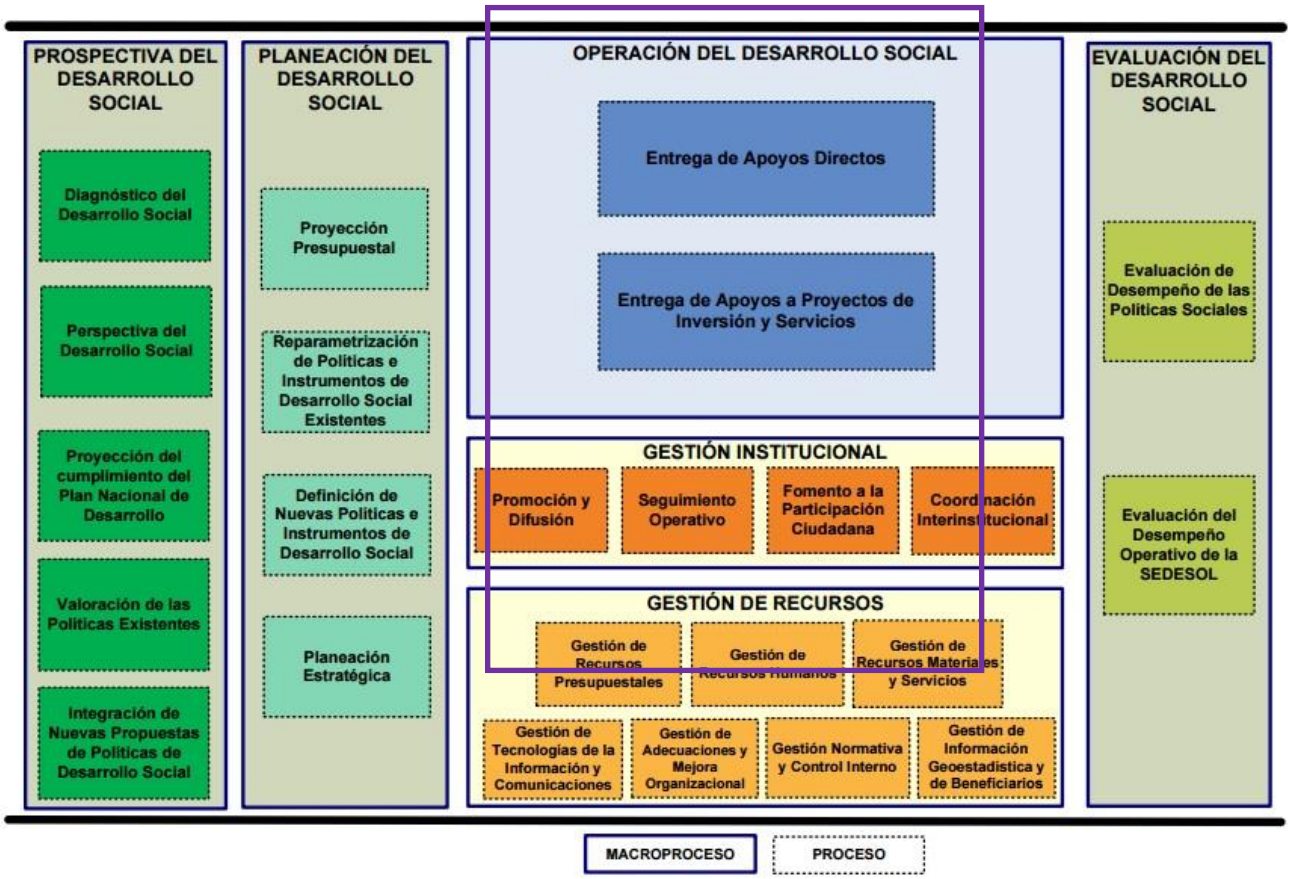
A su vez, la bancada está separada en comisiones, comités, grupos parlamentarios y centros de estudio. Entre los rubros que competen al desarrollo social se encuentran: atención a grupos vulnerables, desarrollo social, educación pública y servicios educativos, equidad y género, juventud y deporte, presupuesto y cuenta pública, salud, seguridad social, vivienda, etcétera. (Véase *Listado de Comisiones Ordianarias).*

En cuanto a desarrollo social, actualmente, dicha comisión está conformada de la siguiente manera:

G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	MORENA	MC	NA	PES	IND	SP	TOTAL
Integrantes	12	7	5	3	2	1	1	1	0	0	32

Esta comisión tomará las decisiones de acuerdo con la mayoría de votos para su aprobación en lo general y en lo particular. De ser aprobado, se entregarían los recursos por orden del Ejecutivo, previa autorización del Congreso de la Unión a las instituciones/dependencias del gobierno federal para su

ejercicio, operación, gestión de recursos y posterior evaluación hasta el nuevo ejercicio presupuestal. En materia de desarrollo social, los recursos son asignados a SEDESOL.



Fuente: SEDESOL (2016).

La distribución de los recursos se establece en el decreto de *Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.* El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las zonas de atención prioritaria. El FAIS se divide en dos: Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (SEDESOL, 2016).

Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FISMDF	FISE
Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.	Obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

El FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable. Del total de la recaudación federal participable, el 0.3066% corresponderá al FISE, y el 2.2228% al FISMDF.

Partidas presupuestales al desarrollo social

De acuerdo con la normativa vigente, el gasto total asignado se integrará en dos partidas generales: i) gasto programable: para cumplimiento de las funciones a través de programas para proveer bienes y servicios públicos, así como los recursos que se transfieren a las entidades federativas, condicionando su gasto al cumplimiento de objetivos específicos; ii) gasto no programable: para el cumplimiento de obligaciones (pagos pendientes del año anterior, deuda pública, entre otros).

Del gasto programable, se realiza una clasificación en tres rubros: gobierno, desarrollo económico y desarrollo social. Para cada una se determinan proyectos específicos. Para desarrollo social se catalogó en: protección social, educación, salud, vivienda y servicios a la comunidad, protección ambiental y recreación, cultura y otras manifestaciones sociales. Por otro lado, se puede observar revisar también a través del gasto federalizado; es decir, los recursos que el gobierno transfiere a entidades federativas y municipios, por medio de participaciones, aportaciones federales, subsidios y convenios.

El gasto focalizado se destina en tres rubros: i) Ramo 33 (aportaciones federales): son los recursos para gobiernos estatales y federales, para atender objetivos específicos de prioridad nacional en materia de educación, salud, infraestructura educativa y social, seguridad pública, entre otros; ii) Ramo 28 (participaciones a entidades federativas y municipios): con los recursos que corresponden a estados y municipios, con base en convenios celebrados entre ambas partes para la recaudación y distribución de recursos; iii) Ramo 23 (provisiones salariales y económicas): son específicamente para entidades federativas y municipios; iv) Convenios de descentralización y reasignación: son recursos que se transfieren con el propósito de descentralizar o reasignar responsabilidades, recursos humanos y materiales, así como otorgar recursos financieros, a fin de promover un gasto público más eficiente y eficaz. (Debe recordarse el proceso de descentralización revisado en la sesión 4).

Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios (pesos)

	MONTO
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE):	343,067,841,371
Servicios Personales	310,938,920,856
Otros de Gasto Corriente 1/	10,749,607,402
Gasto de Operación	12,433,398,539
Fondo de Compensación	8,945,914,574
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	82,445,977,652
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	61,419,593,973
Entidades	7,444,946,435
Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	53,974,647,538
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	62,218,480,919
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	19,765,774,292
Asistencia Social	9,092,256,174
Infraestructura Educativa 2/	10,673,518,118
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	6,373,868,119
Educación Tecnológica	4,054,173,342
Educación de Adultos	2,319,694,777
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	7,000,000,000
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	33,995,189,200
TOTAL	**616,286,725,526**

1/ Incluye recursos para las plazas subsidiadas a las entidades federativas incluidas en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, conforme a los registros que se tienen en las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público

2/ Dentro de la asignación aprobada a cada Entidad Federativa, la Secretaría de Educación Pública podrá modificar la distribución entre los Niveles Educativos.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016.

Presupuestos históricos asignados a políticas y programas sociales

En este apartado se expondrá las principales características de la política social en México, en función de las partidas presupuestarias aplicadas en los diferentes periodos presidenciales. Se recomienda que en esta revisión visualices de forma conjunta los elementos anteriores sobre el cambio estructural y jurídico.

El primer periodo es el cardenista, que se caracterizó por dar gran impulso a la política social, con un estilo centralizado de carácter político más que administrativo y con la creación de pocas instituciones; sin embargo, el porcentaje aplicado a desarrollo social fue el segundo más grande, después del de Adolfo López Mateos. Los gobiernos posteriores centralizaron política y administrativamente la política social; crearon multitud de instituciones de bienestar social; empero, el desarrollo social fue totalmente político para preservar los intercambios corporativos. Los procesos de políticas públicas no fueron de interés y se incrementó la burocracia para control político (Marrufo, Moreno y Ortiz, 2004).

Porcentaje de gasto presupuestal federal ejercido en desarrollo social por periodo presidencial 1921-2002

Sexenio	Presidente	%
1935-1940	Lázaro Cárdenas	18.6
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	16.5
1947-1952	Miguel Alemán Velazco	13.3
1952-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14.5
1959-1964	Adolfo López Mateos	18.6
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	16.0
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	18.5
1977-1982	José López Portillo	16.3
1983-1988	Miguel de La Madrid Hurtado	11.6
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	19.0
1995-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	8.45
2001-2006	Vicente Fox Quesada	2.32

Fuente: Marrufo, Moreno, Ortiz (2004: 61).

Como mencionan Marrufo, Moreno y Ortiz, para el gobierno de Adolfo López Mateos, la política social continuó (educación básica, salud y distribución de desayunos escolares), pero no hubo cobertura y eficacia debido a la escasez de recursos fiscales. En la administración de Díaz Ordaz, se utilizó la represión, y no se realizó cambios con relación a la gestión anterior, así que la política social se diluyó. Echeverría y López Portillo realizaron ajustes centralistas. El primero trató de renovar el pacto corporativo; el segundo produjo un proceso de planeación, programación y presupuesto en la ejecución de las políticas sociales.

Con Miguel de la Madrid se profundizó el proceso de descentralización, privatización de la empresa pública, reorientación del crecimiento económico, entre otros. La política social se subordinó y, a partir de ahí, la tendencia en el presupuesto ha ido a la baja. En el periodo de Salinas de Gortari, se presentó un gasto asignado a desarrollo social de 19% (el más alto desde 1921); la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se orientó hacia la movilización social. En el gobierno de Zedillo hubo una caída de 10.55% y no hubo acciones innovadoras en relación con el desarrollo social.

Gasto en desarrollo social per cápita 1980-2002
(Millones de pesos)
194=100

Año	PIB	GTE	GDS	GDS/GTE	GDS/PIB
1980	1 117,525	353,225	74,220	0.21	0.07
1981	1 201,569	446,000	87,376	0.20	0.07
1982	1 209,630	527,309	89,993	0.17	0.07
1983	1 090,183	442,329	62,495	0.14	0.06
1984	1 087,528	424,472	61,287	0.14	0.06
1985	1 107,290	413,998	62,541	0.15	0.06
1986	993,614	414,240	56,077	0.14	0.06
1987	1 048,251	457,277	64,946	0.14	0.06
1988	987,234	399,077	59,992	0.15	0.06
1989	1 069,345	364,754	66,004	0.18	0.06
1990	1 229,187	78,275	73,879	0.94	0.06
1991	1 286,980	91,301	90,471	0.99	0.07
1992	1 321,125	100,045	103,325	1.03	0.08

Año	PIB	GTE	GDS	GDS/GTE	GDS/PIB
1993	1 343,712	112,102	114,501	1.02	0.09
1994	1 420,160	134,435	128,636	0.96	0.09
1995	1 360,755	112,776	112,706	1.00	0.08
1996	1 392,192	114,942	115,466	1.00	0.08
1997	1 450,567	127,045	124,345	0.98	0.09
1998	1 515,656	130,192	136,988	1.05	0.09
1999	1 563,020	135,012	146,529	1.09	0.09
2000	1 617,423	148,695	160,343	1.08	0.10
2001	1 741,973	289,254	167,517	0.58	0.10
2002	1 815,820	310,774	175,311	0.56	0.10

Fuente: Marrufo, Moreno, Ortiz (2004: 67).

Es importante declarar la participación de las organizaciones civiles o de “pobres”, y empresarios en los criterios de selección de los propietarios de los recursos sociales, que, poco a poco, las instituciones fueron especializando en los programas, pero, como se revisó en el módulo 5, este proceso se normalizó en la LGDS y, si bien no se puede señalar el éxito por sus resultados, plasmar en ella responsables y sanciones ha propiciado cambios en los procesos de políticas públicas. Por ejemplo, el caso de estudio de la sesión anterior presenta una serie de lineamientos para su ejecución, en la cual la participación intergubernamental y la participación social se entrelazan para alcanzar de forma conjunta los objetivos y metas planteados en el programa PROSPERA.

Adicionalmente, las herramientas de coordinación, que apoyan la descentralización y distribución del poder (y sus responsabilidades) han aumentado el aparato burocrático y la complejidad de sus procesos, pero especialistas esperan resultados positivos en la competitividad, los objetivos sociales y la gobernabilidad democrática, aunque con deficiencias todavía en la transferencia de recursos a los estados y municipios (Finot, 2001; Carmagnani, 1993).

El poder presupuestal en los programas sociales en México

En el apartado anterior, se dio un vistazo al proceso presupuestal a nivel federal y a cómo se distribuye hacia el desarrollo social. También se observó que la modernización presupuestal ha establecido lineamientos para una mayor coordinación y comunicación intersectorial, lo cual beneficia a la transparencia y rendición de cuentas. Ahora, tras concluir con el proyecto de egresos, éste se entrega a la Cámara de Diputados para su aprobación. Pero, ¿cuál es el proceso de aprobación? ¿Quiénes participan? ¿Qué estrategias se consideran?

En este espacio se hablará de las características del espacio legislativo, en el cual los gobernadores establecen fuertes relaciones con sus legislaturas y son reconocidos por su capacidad legislativa para definir políticas y programas sociales, dado que cuentan con los elementos institucional y normativo que permiten tener un poder presupuestal. De ahí que en este apartado se revise brevemente la teoría del poder.

Fundamentos teóricos del poder sobre presupuestación

En la arena de la política, las relaciones intergubernamentales que se presentan en los procesos de las políticas y programas sociales, además de la coordinación y la comunicación, se encuentran permeadas por características informales propias de cada actor en un momento determinado (comunicación, preferencias, intereses, entre otros). Una de ellas es el poder, el cual de forma sencilla podría decirse que se manifiesta cuando un actor (grupo o individuo) consigue que otros actores (individuos o grupos) hagan lo que él requiere.

Para Deutsh, “el poder se pude concebir como el instrumento por el cual se obtienen todos los demás valores de la misma manera en que una red se emplea para atrapar peces. Para muchas personas, el poder es también un valor en sí mismo; en realidad, para algunos es, a menudo, el premio principal. Dado que el poder funciona a la vez como un medio y un fin, como red y como pez, constituye un valor clave en política […] ” (1976: 41).

En la misma obra se presentan otras definiciones de poder, por ejemplo, la de Robert Dahl, como la capacidad para cambiar la probabilidad; para Lasswell, es la participación en las decisiones acerca de

sanciones severas. Después de su revisión teórica, Deutsh señala: “el poder consiste principalmente en el poder sobre la naturaleza y sobre los hombres”; el primero, se refiere a lo que los hombres pueden compartir; el segundo, se refiere por lo que los hombres deben competir (1976: 41-42).

Con lo anterior es perceptible que el poder se encuentra inmerso en los diferentes procesos de la política pública y que es utilizado para obtener resultados. Particularmente, en la autorización del presupuesto, la Cámara de Diputados y, específicamente, los gobernadores son los actores con mayor poder (variable acorde a sus legislaturas).

Para realizar estas observaciones, existen diferentes enfoques; sin embargo, han predominado tres: una centrada en sus instituciones, otra orientada a los actores y una más representada por una combinación. En el relacionado a sus instituciones, se otorga amplia relevancia a las reglas y procedimientos en la elaboración del presupuesto. Autores como Magar y Romero (2006), Barrilleaux y Berkman (2003) y Weldon (1997), consideran que la posible especificidad, generalidad, insuficiencia o falta de normas en el proceso presupuestario impactan en el poder presupuestal de los actores. Particularmente, Barrilleaus y Berkman han advertido que las constituciones estatales distribuyen el poder entre el gobernador y el congreso (Sleman, 2014: 14).

El segundo enfoque, orientado a los actores (análisis de redes sociales y enfoque intergubernamental) permitirá identificar, como señalan Barrilleaux y Berkman (2003), que la orientación del gasto público, por parte del gobernador, se dirigirá a su jurisdicción, mientras que los legisladores lo harán hacia sus distritos. Otro elemento es el número de legisladores, en donde, si la mayoría conlleva los intereses del ejecutivo estatal, éste obtendrá la aprobación presupuestaria; en caso contrario, pierde el control de su proyecto y da pie a la oposición para ajustarlo (Sleman, 2014: 14-16).

Sobre el tercer enfoque, en el cual inciden las reglas formales y sus actores, Dometrius y Wright señalan: “el poder presupuestal no es un atributo unidimensional-formal y que su análisis y predicción requiere contar con el conocimiento de las instituciones que lo constriñen, así como de los actores que en ellos participan” (2010). Hallerberg, Scartascini y Stein (2010: 267), con una metodología cualitativa, desarrollaron un marco teórico donde consideran el examen de las reglas y los actores como una dupla indisoluble. Las instituciones introducen las condiciones de cooperación o conflicto, en tanto cada actor en su acción específica matiza el efecto de las reglas (Sleman, 2014: 16).

Modelo teórico para el análisis del poder presupuestal

Al comprender que el proceso presupuestario no es lineal y que participan diferentes actores en el juego; a continuación, con el modelo de análisis del poder presupuestal, se verá cómo la combinación de los efectos de las reglas presupuestales, el pluralismo legislativo, y actores, se integran para otorgar poder a los gobernadores en este proceso.

Sleman expone que las variables sobre las reglas presupuestales conceden al gobernador un estatus específico en el proceso del presupuesto: "cuando le otorgan débiles prerrogativas presupuestales, entonces estamos en presencia de arreglos que limitan su capacidad para procurar su preferencia presupuestal. Si se le conceden atribuciones fuertes, entonces los gobernadores tendrán mejores condiciones para hacer prevalecer su preferencia" (Sleman, 2014: 17-18). (Una regla presupuestal que le favorece es la que otorga mayores ingresos a los estados con mayor recaudación fiscal.)

En cuanto a la variable del pluralismo en la legislatura, se generan diferentes combinaciones. Una de ellas sucede cuando el gobernador tiene mayoría y puede generarse la aprobación del presupuesto de forma casi automática; es decir, alto pluralismo. Al contrario, cuando no existe tal mayoría, se considera un bajo pluralismo. Es importante decir que en siempre habrá una mayoría que apruebe el presupuesto, pero se puede integrar de diferentes formas con resultados distintos de poder para el gobernador. Cuando estos resultados son favorables, se considera un poder presupuestal medio, de forma contraria, es un poder presupuestal bajo. Con estos elementos se puede inferir lo siguiente:

Configuración teórica de las facultades presupuestales y de la pluralidad legislativa en el poder presupuestal de los gobernantes

		Pluralidad legislativa	
		Baja	**Alta**
Facultades presupuestales del gobernador	**Débiles**	**Moderado/medio** poder presupuestal de los gobernadores	**Bajo** poder presupuestal de los gobernadores
	Fuertes	**Alto** poder presupuestal de los gobernadores	**Moderado/medio** poder presupuestal de los gobernadores

Fuente: Sleman (2014: 21).

En relación con los actores, la Cámara de Diputados se integra por una diversidad partidaria, que si en su mayoría comparte con el ejecutivo estatal, podrá otorgarle a éste una relativa facilidad en la aprobación de su proyecto; sin embargo, no sólo se necesita alianzas legislativas; también cuenta hay otros elementos que apoderan al gobernador en esta arena; por ello, en el siguiente apartado se revisará algunos indicadores del poder presupuestal, que se centran en la figura del gobernador.

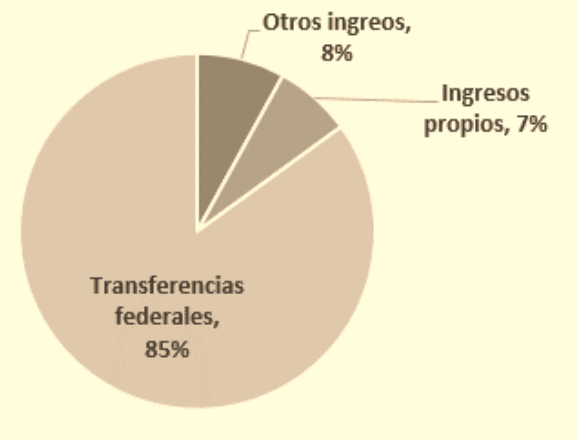
Indicadores del poder presupuestal

Lo expresado en el apartado anterior es un planteamiento teórico sobre el poder de los gobernadores en la aprobación del presupuesto. Siguiendo este estudio, se pueden identificar elementos más tangibles sobre el poder en la toma de decisión del proceso de aprobación presupuestal. Para la finalidad de esta sesión, se atenderá tres: recursos monetarios, proceso presupuestario en las entidades federativas y recursos per cápita.

Distribución de los recursos monetarios

Los principales conceptos de ingreso que puede conseguir una entidad federativa son: transferencias federales, ingresos propios y créditos que, juntos, proporcionan los recursos para la ejecución de los planes de desarrollo.

Transferencias federales



Fuentes de recursos de los estados (promedio del periodo 2000-2012)
Fuente: Sleman (2014 :26).

La mayor parte de los recursos públicos locales proviene de transferencias federales. A ellos se agregan ingresos propios de cada entidad y otros ingresos (como el crédito).

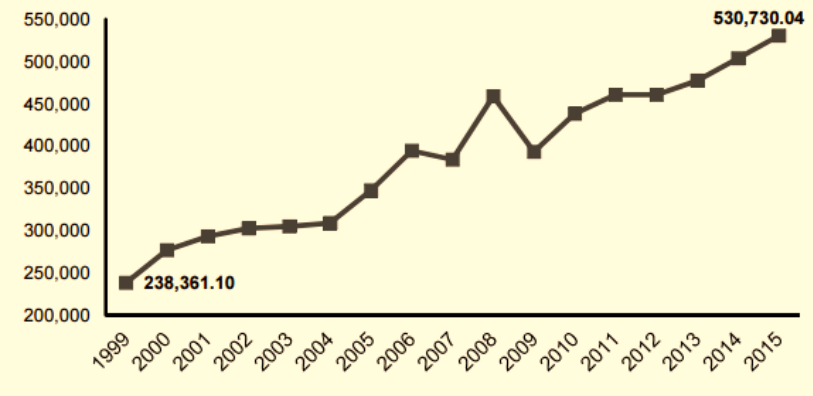
De acuerdo con la Ley de Ingresos para la Federación y las propias leyes de ingresos de cada estado y municipio, estas transferencias pueden ser de dos tipos: i) condicionadas; es decir, recursos del Ramo 33 que, a su vez, son recursos etiquetados para funciones

específicas, amparados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y se compone de ocho fondos; ii) no condicionadas, recursos del Ramo 28, integrada por el impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto del Valor Agregado (IVA), entre otros impuestos (véase Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas) (CEFP [Centro de Estudios de las Finanzas Públicas], 2016).

Clasificación fondos de aportación

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
5. Fondo de Aportaciones Múltiples
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

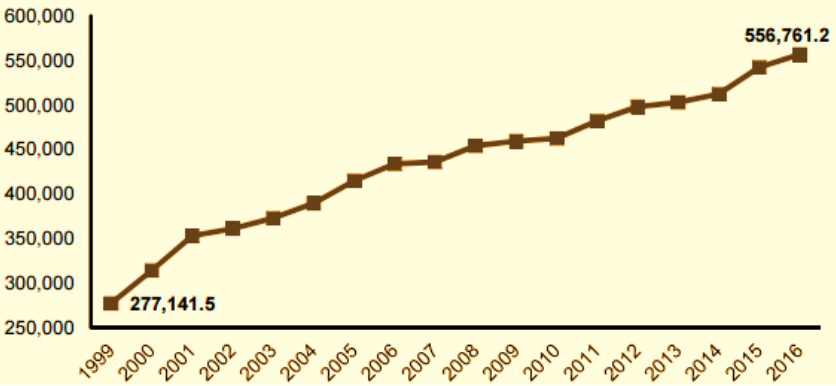
Recursos destinados al Ramo 28 Participaciones Federales, 1999-2015
(millones de pesos de 2010)



Fuente: CEFP (2016: 7).

Recursos destinados al Ramo 33 Aportaciones Federales, 1999-2015

(Millones de pesos de 2010)



Fuente: CEFP (2016: 11).

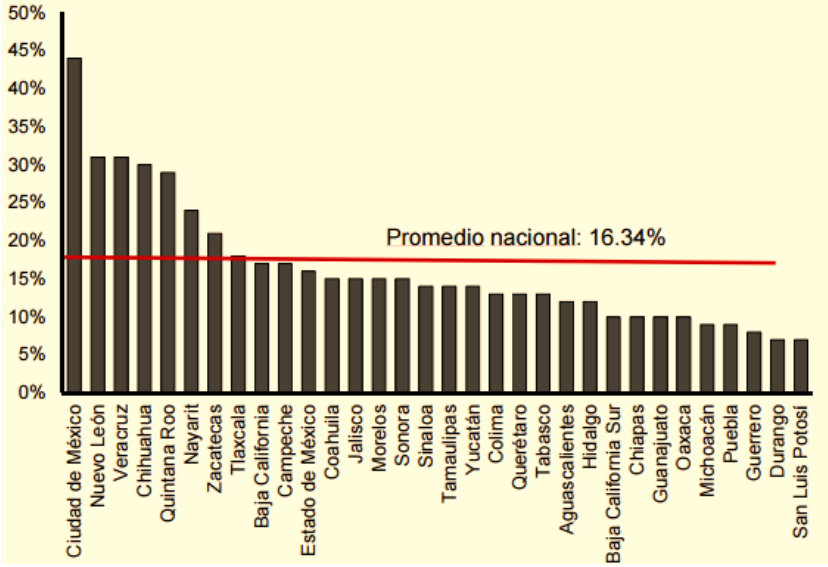
Respecto a este tipo de ingresos, Rigoberto Soria indica que promociona la política de la "zanahoria y el garrote": "la federación, por un lado, ofrece vía participaciones, mayores ingresos a estados y municipios (zanahoria) a cambio de derogar o suspender sus propis fuentes de tributación o atenerse a las consecuencias (garrote)" (2004: 277 y Sleman, 2014: 29).

Ingresos propios

Ahora bien, los ingresos propios son relativamente bajos comparados con las transferencias federales. En 2013 se observó que la única entidad federativa con ingresos propios, lo equivalente a casi la mitad del total de sus recursos, fue la Ciudad de México. Para otros estados, en cambio, las transferencias fiscales son su mayor fuente de ingreso, lo que genera mayor dependencia del gobierno federal, por lo tanto, se promueven las estrategias legislativas y de los ejecutivos estatales en la presentación de su presupuesto, así como las alianzas que requieren adquirir para salir avante en sus propuestas. Esto es importante, ya que, de acuerdo a cómo se reciben los ingresos, se decidirá las estrategias a tomar, no sólo para el presupuesto, sino para todo lo relacionado a política pública.

Ingresos propios respecto al ingreso total por entidad federativa, 2013

(porcentaje)

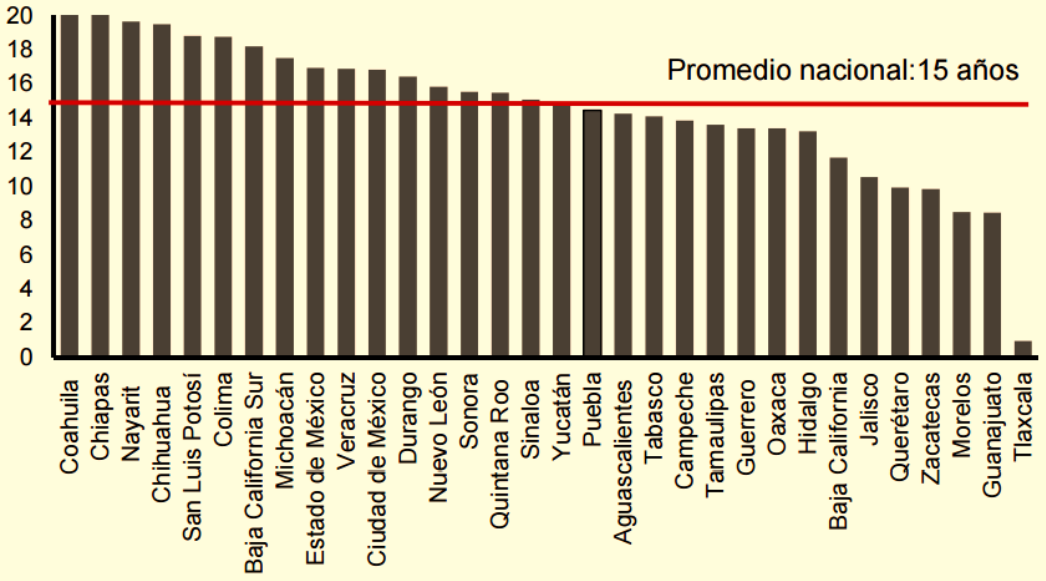


Fuente: CEFP (2016).

Créditos

Los créditos son préstamos otorgados (normalmente por instituciones bancarias) para reunir más recursos. Pueden utilizarse para compensar el déficit presupuestario (revisado en el primer apartado de esta sesión); sin embargo, ayudan en un momento, pero se convierten inmediatamente en compromisos de deuda (Sleman, 2014: 32). Normalmente, la garantía para las instituciones bancarias son los fideicomisos (Fondo General de Participaciones), lo cual compromete el recurso asignado por la federación y genera plazos de vencimiento sobre lo que se conoce como deuda subnacional.

Plazo ponderado del vencimiento de la deuda subnacional por entidad federativa, al cierre de 2015



Fuente: CEFP (2016).

Para terminar este apartado, debe tomarse en cuenta, para el análisis de poder de presupuestos, los siguientes puntos: i) con la estructura institucional actual no hay incentivos para que las entidades federativas diversifiquen sus fuentes de ingresos propios (costos ante ciudadanía y electorado); ii) esta debilidad impulsa a que los gobernadores se comporten como "cabilderos profesionales" ante la SHCP o Congreso de la Unión para obtener mayores ingresos cada año (Sleman, 2014).

El proceso presupuestal como elemento de poder

Así como se lleva a cabo el proceso de presupuesto federal, también, a nivel estatal, se realiza el mismo, lo cual tiene como resultado la elaboración del proyecto, análisis y discusión, y aprobación. Estas etapas ocurren de manera sucesiva y no puede suspenderse ninguna; empero, cada entidad tiene sus propias exigencias, por ejemplo: un formato de presentación específico, requerimiento del gobernador en la discusión y, en algunos, de servidores públicos. Por otro lado, hay entidades con normas de reconducción al presupuesto para garantizar la aplicación de cierto nivel de gasto para el siguiente año, en tanto se alcanza un acuerdo presupuestal (Sleman, 2014: 34-36).

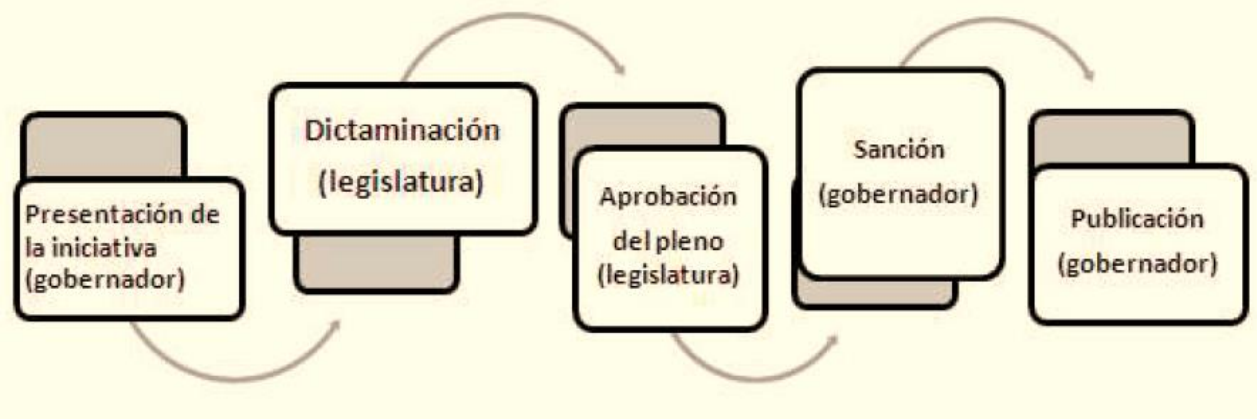
Etapas del proceso presupuestario en los congresos estatales

Proceso presupuestario ordinario					
Elaboración del proyecto		Análisis y discusión		Aprobación	
Todos los órganos públicos formulan sus anteproyectos	El gobernador integra un solo documento presupuestal y lo presenta al congreso	Examen, discusión y emisión de un dictamen a cargo de la comisión dictaminadora	Examen y discusión del dictamen por todos los legisladores que conforman el pleno	Votación del dictamen en lo general y en lo particular en el pleno	Convalidación/ sanción y publicación del proyecto de decreto por el gobernador

Fuente: Sleman (2014: 35).

Por consiguiente, esta estructura institucional favorece al gobernador en tres momentos claves del proceso: 1) en la presentación de la iniciativa presupuestal; 2) en la sanción; 3) en la publicación del decreto, por lo tanto, el poder del gobernador es notable en este proceso.

Etapas del proceso presupuestario e intervención de los actores



Fuente: Sleman (2014: 38).

El poder de los recursos individuales

La percepción del poder a través de la capacidad de dinero que tienen las arcas del Estado es muy tangible. El estado con dinero puede realizar muchas acciones; el que no, está restringido en la ejecución de sus proyectos, lo que se traduce en un gobierno deficiente. Por ejemplo, se estima que esta circunstancia coloca a los gobernadores como receptores de fondos para sus estados, y cada año tienen que ser eficientes en la búsqueda de recursos para sus localidades.

En la actual fórmula de distribución fiscal se establece que en la medida en que los estados recauden impuestos participables, recibirán mayor proporción de recursos para sus entidades. Derivado de lo anterior, estados con más causantes reciben más recursos de la federación, en tanto que aquellos con menos causantes reciben menos recursos.

Los elementos de este apartado han permitido identificar las fuentes de ingresos con las que cuenta una entidad federativa: transferencias federales, ingresos propios y crédito. Por otro lado, se revisó la participación del ejecutivo estatal en las diferentes etapas de la planeación del presupuesto estatal y su influencia en el Congreso de la Unión para obtener la aprobación y con ello recursos para su jurisdicción.

Así pues, lo expresado en este componente es un planteamiento teórico sobre cómo el poder de los gobernadores conduce el proceso de la aprobación del presupuesto, y dado que el poder funciona a la vez como un medio y un fin, como red y como pez, constituye un valor clave en política. Las reglas presupuestales, el pluralismo legislativo y los actores, al día de hoy, promueven que un gobernador se convierta en un caza recompensas, por lo que la modernización presupuestal tiene que continuar modificándose para que el proceso se vuelva incluyente, promueva la ética, la transparencia y la rendición de cuentas.

Presupuestos participativos

Fundamentos y principios

Ahora se atenderá cómo los ciudadanos también pueden formar parte de este juego presupuestario a través de herramientas concretas de inclusión: los presupuestos participativos. Aparecieron durante el proceso de democratización en América Latina, a finales de la década de 1980, en diversos puntos del continente. La principal función de los presupuestos participativos es establecer lazos entre la representación y la participación política, no siempre asociados en el ejercicio de la democracia, pues la representación política, asociada a los partidos políticos y la clase política, caracterizada como una élite cerrada, parecía refractaria y dejaba a la ciudadanía sin posibilidad de participar en la toma de decisiones.

Uno de los principales objetivos de los presupuestos participativos es establecer un diálogo entre ciudadanos y gobernantes. Como instrumento de democracia participativa, los presupuestos participativos buscan que la ciudadanía incida en las decisiones gubernamentales. Estos instrumentos se inscriben en la emergencia de democracias, la caída de autoritarismos y una forma de combatir la corrupción. La pérdida de legitimidad de los sistemas políticos y la baja percepción de representatividad que se tiene en la clase política llevaron a éxitos relativos en el uso de estos mecanismos o, al menos, dotó de cierta dosis de legitimidad a algunos regímenes y sistemas políticos.

El ejercicio de la ciudadanía y garantizar la calidad de la democracia no solamente se reduce a aspectos procedimentales, sino de efectiva incidencia de la ciudadanía en asuntos públicos. Al involucrar a la gente de manera directa en la definición de asuntos de la agenda pública, se producen formas de comunicación más dinámicas entre el Estado y la sociedad.

Al ser instrumentos de participación directa, los diseños de consulta de los presupuestos participativos se deben considerar un ejercicio pleno de la ciudadanía y la deliberación efectiva. Para ello, señalan Ayala y Hernández (2014), es necesario que el presupuesto participativo considere los siguientes elementos:

- La discusión sobre asignación de recursos públicos.

- En un espacio jurídico-político determinado (municipio, delegación, etcétera).
- Considerar el resultado de un proceso deliberativo.

Las consultas, por tanto, no se pueden limitar a votar los proyectos, sino ser un amplio proceso de discusión que considere las opiniones de los beneficiarios. En este sentido, la aplicación en unidades territoriales pequeñas es un requisito indispensable. En democracia, la deliberación de asuntos públicos supone reconocer la diversidad y pluralidad de la sociedad. Esto no solamente garantiza un proceso incluyente, al permitir la participación de todos los habitantes de cada demarcación territorial, sino la detección de problemas prioritarios para su atención.

Los programas de presupuestos participativos, reconocen que los habitantes son los únicos expertos en la cotidianidad de sus comunidades, por lo que se garantiza que los recursos sean utilizados en resolver problemas prioritarios. Por ello, la aplicación del recurso debe ser resultado de los procesos de deliberación pública, con el fin de que ganen la legitimidad que requieren para continuar funcionando.

Asimismo, se busca que sean mecanismos de rendición de cuentas, al ser los ciudadanos quienes vigilen la correcta aplicación de recursos, en casos ejercidos por el comité, asamblea o figura diseñada para ello. Por tanto, los presupuestos participativos también se conciben como instrumentos de combate a la corrupción y como forma de reducir la brecha entre gobernantes y gobernados. Estos mecanismos son capaces de procurar diversos beneficios, tanto a la calidad y consolidación de la democracia, como a la transparencia en el ejercicio de recursos públicos, y hasta a la cohesión social.

Según Lerner (citado en Ayala y Hernández, 2014), los efectos positivos de los presupuestos participativos son: a) se fortalece la democracia; b) se reduce el margen de discrecionalidad en el uso de recursos públicos, y c) se fortalece el sentido de comunidad. Sin embargo, estos proyectos no están exentos de elementos nocivos del régimen y sistema político en el que se inscriban.

Los procesos de cambio político, como los procesos de democratización de Estados autoritarios, implican el rompimiento de las élites gobernantes y pugnas por conservar espacios de poder o ciertos privilegios. Del mismo modo, la sociedad reacciona a la defensiva contra los cambios que se puedan suscitar en ciertos espacios de la vida pública, como puede ser la apertura económica, al entrar en una lógica de mercado, como hay evidencia en toda América Latina, incluso en la actualidad.

Por tanto, se han identificado distintos elementos necesarios a considerar para la aplicación de los presupuestos participativos (Blanco, 2002): a) voluntad política; b) capital social; c) descentralización política; d) recursos suficientes, y e) tamaño reducido del área geográfica en que se va a implementar.

Estos requisitos son necesarios para la correcta instrumentación de presupuestos participativos, pues es necesario que haya voluntad de parte de las autoridades, así como una ciudadanía realmente participativa. La descentralización política es importante para agilizar el ejercicio de recursos, que las localidades tengan mayores atribuciones y competencias en el manejo de los recursos, tanto para su aplicación como para la recaudación de los mismos. El tamaño reducido de las áreas geográficas es determinante, debido a la necesidad de detectar problemas locales y fomentar la participación directa de la ciudadanía.

Igualdad y distribución de poder

El caso de Porto Alegre, Brasil

El referente más importante en materia de presupuestos participativos es la ciudad de Porto Alegre, en Brasil. Inicialmente, la estrategia se presentó como un instrumento para la asignación de prioridades en recursos vecinales. Esta iniciativa se dio en el cambio de régimen democrático, al cual contribuyó a su consolidación, junto con la emergencia del Partido de los Trabajadores (PT). En 1989 se organizaron reuniones informativas entre la comunidad para informar sobre asambleas regionales que se realizarían para recoger las demandas y elegir representantes regionales para las siguientes asambleas.

A pesar de dificultades registradas, tanto en lo referente a la organización de las asambleas, como en la participación de la ciudadanía, éstas fueron sorteadas y hoy se trata de una experiencia exitosa que se toma como modelo y referencia a nivel internacional. Inicialmente, se acordó la delimitación territorial en 16 demarcaciones para la celebración de las asambleas. En 1995 se produjo una transformación en el diseño de la estrategia participativa. Se establecieron cinco foros temáticos para discutir objetivos de políticas y proyectos de más largo alcance. Los temas fueron: circulación y transporte; promoción económica y política fiscal; organización de la ciudad y desarrollo urbano; salud y asistencia social; educación, cultura y ocio.

Actualmente, las consultas para los presupuestos participativos se manejan en esos dos niveles, regional y temático. Luego de las asambleas, se elige a los consejeros, que fungirán como representantes de la demarcación respectiva. El número de representantes se fija de acuerdo con la participación en las distintas asambleas. En un siguiente momento, se organizan nuevas asambleas regionales y temáticas, donde se definen proyectos de inversión. Posteriormente, los representantes o delegados electos se reúnen para jerarquizar los proyectos determinados como prioritarios.

Al ser entregadas las propuestas de proyectos prioritarios, ya jerarquizados, el gobierno hace un análisis técnico y financiero para elaborar una matriz. En esa matriz se toman en cuenta tres criterios: prioridades generales de los ejes temáticos, de los regionales y los gastos fijos. Asimismo, la matriz es sometida a criterio de todas las secretarias y es aprobada antes de ser presentada al Pleno Municipal. Luego, el gobierno presenta ante los foros temáticos y regionales, el Plan de Inversiones y Servicios, donde se discute y aprueba. Finalmente, se discute el reglamento interno para el funcionamiento del año siguiente.

Caso de estudio

Presupuesto participativo en el Distrito Federal

El Presupuesto Participativo en la Ciudad de México es relativamente reciente, pues fue implementado en 2011. A pesar de existir experiencias previas en distintas delegaciones del Distrito Federal, su figura normativa se encuentra en la reforma de 2011 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), en sus artículos 84 y 85. Los presupuestos participativos son mecanismos de participación ciudadana en la aplicación de recursos, en proyectos específicos de las colonias, pueblos originarios y demás demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal (GOFDF [Gaceta Oficial del Distrito Federal], 2011).

Este instrumento prevé involucrar a la ciudadanía de manera directa en la aplicación de recursos, mediante la deliberación y el diálogo que conlleve a la decisión sobre la obra que se vaya a ejecutar.

Asignación de presupuesto

El artículo 83, segundo párrafo de la LPCDF, estipula que los recursos del presupuesto participativo ascenderán al 3% del presupuesto anual de las delegaciones. Este porcentaje será dividido entre todas las colonias, pueblos originarios y demarcaciones territoriales de la delegación, con igualdad. Este presupuesto es independiente de otros programas o asignación de recursos con fines similares.

Año	Monto
2012	$704,275,725
2013	$751,595,100
2014	$762,927,283
2015	$823,961,505
2016	$874,920,194

Elaborado con base en los Decretos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

El procedimiento de asignación de presupuesto participativo en el Distrito Federal inicia con la aprobación del presupuesto de egresos anual, por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el Decreto del Presupuesto de Egresos, se deberá especificar la cantidad asignada al presupuesto participativo, mismo que será igual al 3% asignado a cada una de las delegaciones políticas. A su vez, el presupuesto de cada delegación se dividirá en partes iguales en el número de colonias y pueblos originarios que compongan tal demarcación territorial.

Para la elección de los proyectos, el Instituto Electoral organiza una consulta ciudadana el segundo domingo de noviembre de cada año para que se definan los proyectos específicos en los cuales se aplicará el presupuesto. El Instituto Electoral del Distrito Federal se encarga de organizar la consulta y computar los resultados correspondientes.

El Comité Ciudadano o el Consejo del Pueblo, será el primer encargado de instalar las mesas de recepción de opinión, cuyos resultados serán validados en conjunto con el Instituto Electoral y serán entregados a la Asamblea Legislativa. En la actualidad, la consulta ciudadana se lleva a cabo mediante dos mecanismos: vía remota y mediante módulos de opinión. La vía remota, será mediante una plataforma de Internet que estará disponible durante tres días para que los ciudadanos emitan su

opinión. Por su parte, los módulos de opinión serán instalados en las diferentes demarcaciones territoriales para recibir las opiniones ciudadanas.

Al definirse los proyectos, las autoridades delegacionales incluirán en sus anteproyectos y proyectos de presupuesto anual y en su programa operativo anual los resultados de la consulta. Posteriormente, la Asamblea Legislativa aprobará el presupuesto de egresos que incluya lo recursos del presupuesto participativo. Posteriormente, se definirá, mediante otra consulta, la forma en que se habrá de aplicar los recursos. Después de la ejecución del proyecto, se realizará el seguimiento y las evaluaciones permanentes de los comités ciudadanos y los consejos de los pueblos a las autoridades, y viceversa.

El presupuesto participativo será aplicado a obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de las actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal.

Experiencia exitosa

Un caso interesante en materia de presupuestos participativos y, en general, de participación ciudadana, son los mecanismos instaurados en la delegación Tlalpan, en la Ciudad de México. Esta delegación es la más grande de la ciudad, por lo que encierra una complejidad importante. La delegación está dividida administrativamente en cinco zonas: Centro de Tlalpan, Villa Coapa, Padierna-Miguel Hidalgo, Ajusco Medio y pueblos rurales.

Cada zona tiene su particularidad, así como su complejidad, pues algunas encierran distintos elementos contrastantes. La zona de pueblos rurales se maneja por usos y costumbres, mientras que Villa Coapa favorece la participación mediante la representación política. Padierna-Miguel Hidalgo tiene contrastes al coexistir zonas residenciales y colonias populares. En este sentido, las formas de participación son diversas, en buena medida dificultadas por la falta de canales de información entre algunos sectores.

Los presupuestos participativos trajeron consigo mecanismos que permitieron una mejor distribución de los recursos presupuestarios, un tanto mal distribuidos e insuficientes antes de dicha experiencia. Asimismo, las obras permiten una mejor aplicación en el ejercicio de los recursos, atendiendo necesidades puntuales de la población debido a la diversidad presente en la delegación.

El programa “Hacia un presupuesto participativo” se integra con las siguientes estrategias:

- Difusión de la información
- Asesoría y capacitación
- Formación de equipos de monitoreo
- Recorridos
- Elaboración y entrega de propuestas
- Votación en urnas y difusión de resultados
- Elaboración del anteproyecto del programa operativo anual
- Seguimiento de obra y rendición de cuentas

Este proceso inicia con la difusión de la información, con lo que se busca la participación integral de la ciudadanía proporcionando información relacionada a los elementos del contexto de la delegación, los procedimientos de presupuestarios y los niveles de competencia, las fases del presupuesto participativo y datos sobre las zonas territoriales. Con esto se da inicio formal al ejercicio.

Posteriormente, se inician procesos de capacitación y asesoría. Estas jornadas tienen la finalidad de proporcionar información a la ciudadanía en el llenado de formatos para las propuestas, así como en lo referente a asuntos jurídicos y técnicos, sobre procedimientos para la realización de obras, entre otros. Proporcionar información y elementos para tomar decisiones es fundamental en todo proceso de deliberación y participación ciudadana, pues se toman decisiones informadas.

Luego de la realización de los talleres, se conforman equipos de monitoreo con ciudadanos interesados en formar parte del ejercicio. Los equipos de monitoreo no tienen una organización fija, pues se busca que respondan a las distintas características de sus integrantes y de las propias territorialidades. Por ejemplo, se han organizado asambleas comunales y organizaciones gremiales, dependiendo de la zona en que se trate. El objetivo de estos grupos es supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a propuestas que surjan de las consultas territoriales, así como fortalecer la organización ciudadana. Por tanto, no sólo ejercen funciones de representación, sino también de conducción y vigilancia de los trabajos.
Esta labor se realiza a través de recorridos por las distintas zonas territoriales, tanto para conocer las condiciones de cada zona, como para evaluar las obras necesarias y recabar datos que sirvan como

insumo para la elaboración de propuestas. Un efecto interesante del ejercicio es que los habitantes de toda la delegación conocieron las necesidades de las demás zonas, con lo que se buscó generar conciencia sobre la necesidad de priorizar obras y repartir el presupuesto disponible con equidad.

En cuanto a la elaboración de propuestas, se entregan en un formato que está incluido en un manual de apoyo con elementos técnicos, además de que se brinda asesoría permanente para que se emitan propuestas informadas y factibles. Estas propuestas son revisadas y complementadas por la Delegación, así como los equipos de monitoreo para verificar la factibilidad técnica, jurídica y social. Posteriormente, las propuestas se vacían en boletas de votación para que a ciudadanía elija las prioritarias. Desde 2002, se propuso incluir en la boleta propuestas integrales para optimizar recursos y evitar dispersión de esfuerzos.

Posteriormente, se instalan urnas de votación para que la ciudadanía elija las obras que se van a priorizar y ejecutar. Con los resultados de la votación, se elabora el anteproyecto del programa operativo anual y se entrega a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. De ser necesario, la secretaría realiza los ajustes necesarios antes de enviarse a la Asamblea Legislativa para la aprobación y posterior ejecución. Para dar seguimiento a las obras y garantizar la rendición de cuentas, se forman comisiones ciudadanas para verificar el cumplimiento de lo estipulado en la obra. Estas acciones han fomentado la participación ciudadana y la focalización de necesidades específicas de una población tan diversa.

Cierre de sesión

En esta sesión se abordaron los principales elementos en el proceso del **presupuesto a nivel federal** y cómo se constituye a partir de la participación de los subniveles, las partidas destinadas a desarrollo social, y cuál ha sido su comportamiento histórico en cuanto a los recursos destinados a este sector.

A continuación, se habló sobre la **teoría del poder** en la aprobación de presupuestos, identificando en este juego dos actores importantes: el Congreso de la Unión y los gobernadores. Se revelaron indicadores de empoderamiento, los cuales a partir de la estructura institucional favorecen y repercuten en la aprobación del presupuesto. No debe perderse de vista que esta revisión analítica, aunque sencilla, ayuda a comprender los componentes de una política o programa social para aplicarlos a una metodología de evaluación.

Posteriormente, se presentaron los **presupuestos participativos** como mecanismos de participación ciudadana en la aplicación de recursos, los cuales fomentan la inclusión social, la democratización y pueden contribuir a mejoras en relación con la transparencia y la rendición de cuentas.

En esta unidad se realizó un proceso de reflexión profundo sobre la importancia que tiene en una política o programa social, el **problematizar su hechura, su contexto y su ejecución.** Para ello, son necesarios, al menos, dos elementos: i) conocer los procesos con un lente histórico, social y político, que se refleja en un marco jurídico e institucional, en el cual interviene una diversidad de actores (gobierno en sus tres niveles y grupos sociales) para consensuar una política o programa social; ii) identificar algunas herramientas de análisis (análisis de redes sociales y teoría del poder) como apoyo en el estudio. Ambas cosas deben identificarse antes de realizar una evaluación y proponer una mejora, cambio o reconfiguración en ellos, lo que será la línea de estudio para la siguiente unidad.

Finalmente, el trabajo conjunto de diversos docentes se ve reflejado en los textos de apoyo de este programa; por lo tanto, se pide utilizarlos de acuerdo a los lineamientos institucionales y citarlos de forma adecuada.

Salgado, S. (Coord.). (2016). *Texto de apoyo de sesión 6. P La Política y programas sociales; problemas y presupuestos.* México: UnADM-SEP.

Para saber más

- Educatina. (2013). *Poder, Política y Sociedad. Ciencias Políticas-Educatina* [archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_zj9oanXW3k
- Círculo de ideas. (2015). *La construcción del presupuesto 2016 en México* [archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=H092XBsPDHU
- Cámara de Diputados. (2016). Estructura Programática PPEF 2017. Recuperado de http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Presupuesto-y-Cuenta-Publica/PEF-2017/Estructura-Programatica-PPEF-2017
- Secretaría de Gobernación. (2016). *Catálogo de Programas Federales Para Municipios 2016.* México: INAFED. Recuperado de http://www.vinculacion.uam.mx/archives/CatalogoPF_2016.pdf

Fuentes de consulta

- Ayala, A. y Hernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. En Ayala, A. (Coord.). *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (75-90). México: UNAM.
- Ayala, E. (2005). *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.
- Blanco, I. (2002). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Texto presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, CLAD.
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura. (2015). *Álbum de Diputados Federales 2015-2015*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/album_foto_tc.pdf
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura. (2015). Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf
- Carmagnani, M. (Coord.). (1993). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: FCE.

- CEFP. (2016). Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas. México: Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Recuperado de http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf
- Ceja, C. (2014). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VIII(176), 1-31. Recuperado de http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-176.htm
- Deutush, W. (1976). *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. México: FCE.
- Díaz, M, González, A. y Oropeza, T. (2011). El proceso presupuestario en México. *Revista Universo Contábil,* 7(1), 144-158. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117018659010
- DOF. (2008). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Vigencia: D.O.F. 30-03-2006. Actualización: D.O.F. 30-12-2015. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- DOF. (2014). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Reforma publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.
- DOF. (2015). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf
- DOF. (2015). Ley de Planeación. Vigencia: D.O.F. 05-01-1983. Actualización: D.O.F. 06-05-2015. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm
- DOF. (2016). Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Vigencia: D.O.F. 27-12-1978. Actualización D.O.F 18-07-2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf
- DOF. (2016). Ley de Ingresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2016. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415876&fecha=18/11/2015
- DOF. (2016). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Vigencia: D.O.F. 31-12-2008. Actualización: 18-07-2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Chile: ILPES.
- GODF. (2011). Acuerdo para determinar los proyectos específicos en que habrán de aplicarse los recursos autorizados en materia de Presupuesto Participativo para el ejercicio 2011, en las Colonias o Pueblos del Distrito Federal. Gaceta oficial del Distrito Federal, 16 de mayo de 2011.

- GODF. (2012). Decretos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2014. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 30 de diciembre de 2011.
- GODF. (2013). Decretos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2014. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2012.
- GODF. (2014). Decretos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2014. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2013.
- GODF. (2014). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 18 de diciembre de 2014.
- GODF. (2015). Decretos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2014. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 22 de diciembre de 2014.
- GODF. (2016). Decretos del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los Ejercicios Fiscales 2014. *Gaceta oficial del Distrito Federal*, 30 de diciembre de 2015.
- Guerrero, A. y López, O. (2000). *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. México: CIDE. Recuperado de http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0063.pdf
- Guerrero, A. y Valdés, P. (2000). *Manual sobre la clasificación económica del gasto público. Programa de Presupuesto y Gasto Pública*. México: CIDE. Recuperado de http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0068.pdf
- IEDF. (2011). *Temas de participación ciudadana. 1. Planeación y presupuesto participativo*. México: IEDF.
- IEDF. (2015). *Procedimiento para la emisión y recepción de opiniones de la Consulta Ciudadana sobre presupuesto participativo 2015, a través del sistema electrónico por Internet, vía remota y mediante la instalación de módulos de opinión*. México: IEDF.
- Lara, M. (2013). El papel de la Sociedad Civil en la gestión del presupuesto participativo. El caso del Distrito Federal. *Administración y organizaciones,* 31.
- LGDS. (2016). Ley General de Desarrollo social. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Reforma publicada en el DOF el 1 de junio de 2016.
- Marrufo, H., Moreno, S. y Ortiz, G. (2004). Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México. *Sociológica*, 19(54), 55-57.
- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44.

- Morales, R. (2004). Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal. En Ziccardi, A. (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en ámbitos locales* (431-442). México: UNAM/INDESOL/COMECSO.
- Secretaría de Gobernación. (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de http://www.planeacion.unam.mx/descargas/seguimiento/presentaciones/PresentacionPND2013-2018DPBR.ppt
- Secretaría de la Presidencia. (1976). *La Planeación Nacional y el Sector Público*. México: Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.
- SEDESOL. (2016). Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.gob.mx/sedesol
- SHCP. (2013). Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) 2013-2018. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf
- Sleman, V. (2014). El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo. México: Flacso.
- Soria, R. (2004). *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional* (tesis doctoral). Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- UNICEF. (s. f.). El Proceso Presupuestario en México y su contexto político. Recuperado de http://www.infoninez.mx/files/presupuestario.pdf