

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIALES
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN EN PROCESOS POLÍTICOS
IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS QUE PARA
OBTENER EL GRADO DE MAESTRO



EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO Y LA APROBACIÓN DEL
PRESUPUESTO: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL, 2000-2006

Presenta: **GIOVANNI PÉREZ LANDA**

Director: DR. VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN

MIEMBROS DEL JURADO:

DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH HERNÁNDEZ

DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN

DRA. GRISELDA MACIAS IBARRA

MÉXICO D.F., 09 DE OCTUBRE DE 2012

ÍNDICE

Introducción

CAPÍTULO I

I. EL PRESUPUESTO PÚBLICO, SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS: LOS ESTUDIOS HECHOS EN MÉXICO A NIVEL LOCAL Y FEDERAL EN UN CONTEXTO DE GOBIERNOS SIN MAYORÍA

Introducción...1

1.1 Definición del presupuesto público...3

1.1.1 La definición del presupuesto público para el caso de México...5

1.1.2 Importancia del presupuesto y el proceso presupuestario...7

1.1.3 El presupuesto público como un acto económico-administrativo, político y jurídico...10

1.2 El presupuesto como un acto económico-administrativo...11

1.3 El presupuesto como un acto político...13

1.3.1 Principios políticos...13

1.3.2 El control del presupuesto público...15

1.3.3 La representación política en la Asamblea y la aprobación del presupuesto...18

1.3.4 Gobiernos divididos, sin mayoría y unificados...20

1.4 El presupuesto como un acto jurídico...23

- 1.4.1 La naturaleza jurídica del presupuesto en el D.F. ...26
- 1.4.2 El control jurídico o legislativo de la asamblea sobre el presupuesto...28
- 1.4.3 La hegemonía priista y la subordinación de los congresos unificados...31

2. LOS ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO EN MÉXICO EN MATERIA DE PRESUPUESTO...33

2.1 Los estudios sobre el congreso a nivel nacional...33

2.2 Los estudios sobre los congresos a nivel local...38

Conclusiones...44

CAPÍTULO II

1. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL: SU MARCO LEGAL Y LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Introducción...46

1.1 La representación política en la ciudad de México...47

1.1.1 La Asamblea de Representantes...48

1.1.2 La Asamblea Legislativa del D.F. ...50

1.2 Los gobiernos de mayoría en la ciudad de México...52

2. EL CONTROL LEGISLATIVO EN MATERIA DE PRESUPUESTO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, SEGÚN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL D.F. ...56

2.1 Las facultades de la Asamblea Legislativa del D.F. en materia de presupuesto...56

2.2 El Estatuto de Gobierno del D.F. y la aprobación del presupuesto en la ciudad de México...58

2.2.1 La aprobación del presupuesto para el D.F. ...59

2.2.2 La iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos...60

2.2.3 El programa general de desarrollo...61

2.2.4 Aprobación de los montos de la deuda pública...62

2.3 La influencia de la Asamblea en la aprobación del presupuesto...67

3. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA ASAMBLEA DE ACUERDO A SU LEY ORGÁNICA...71

3.1 La Mesa Directiva...72

3.2 La Comisión de Gobierno...72

3.3 Las comisiones...76

3.4 Los grupos parlamentarios...78

3.5 El procedimiento legislativo...79

3.6 La organización interna de la Asamblea...81

CAPÍTULO III

LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DURANTE LA II LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F.

Introducción...86

1. LAS ELECCIONES Y EL GOBIERNO DIVIDIDO EN EL D.F....87

1.1.1 Las expectativas sobre el gobierno dividido...88

1.2 La clausula de gobernabilidad...89

2. EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL...93

2.1 Las prioridades del Gobierno del Distrito Federal...94

3. II LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA APROBACIÓN DEL GASTO PÚBLICO...98

3.1 Primer año...98

3.2 Segundo año...107

3.3 Tercer año...113

Conclusiones...118

CAPÍTULO IV

LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DURANTE LA III LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F.

Introducción...122

1. LAS ELECCIONES Y EL GOBIERNO UNIFICADO EN EL D.F...123

1.1.1 Las expectativas sobre el gobierno unificado...124

2. III LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA APROBACIÓN DEL GASTO PÚBLICO...125

2.1 Primer año...126

2.2 Segundo año...131

2.3 Tercer año...137

Conclusiones...143

3. COMENTARIOS SOBRE LA II y III LEGISLATURAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA...146

Conclusiones Generales...153

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objetivo general conocer la función de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante la aprobación de los presupuestos anuales para la ciudad de México en la administración de Andrés Manuel López Obrador. Todo ello, bajo un contexto donde los congresos locales y el federal en México han demostrado jugar un rol cada vez más importante como poderes que limitan y controlan las decisiones de los gobiernos.

Los períodos legislativos que se dieron durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador fueron la II y III Legislatura de la Asamblea Legislativa, que van de los años de 2000 a 2003 y de 2003 a 2006 respectivamente.

Durante la II Legislatura, se presentó una situación de gobierno dividido donde el jefe de Gobierno no logra obtener una mayoría en la Asamblea. En lo que respecta a la III Legislatura, se presenta una situación de gobierno unificado donde el jefe de Gobierno logra contar con una mayoría de su partido en la Asamblea.

Sobre los gobiernos divididos en el país, de acuerdo a diferentes estudios, se establece el supuesto que los congresos se encuentran en mejores condiciones para servir como un poder de contrapeso al poder ejecutivo y, según evidencias empíricas, los congresos también tienen un papel más activo en la toma de decisiones colectivas. Por el contrario, con los gobiernos unificados se establece el supuesto que los congresos tienen menor margen de

acción para servir como poder de contrapeso y demuestran un menor activismo en la toma de decisiones.

A partir de lo anterior, se piensa comparar la II y III Legislaturas para corroborar o refutar los supuestos que se dicen sobre los gobiernos divididos y unificados para el caso particular del D.F. en el tema del presupuesto. Tomando en cuenta siempre un factor fundamental sin el cual no podría abordarse un estudio sobre las funciones de los congresos, a saber, el marco jurídico, un referente central que de manera formal establece los límites y alcances legales de los congresos para que éstos intervengan en la iniciativa de los presupuestos gubernamentales.

De esta manera, para conocer el papel de la Asamblea Legislativa durante la aprobación de los presupuestos en el D.F, se va a partir del estudio, primero, de las facultades legales con las que el recinto legislativo cuenta, para luego, pasar al fenómeno político de los gobiernos divididos y unificados y ver entonces de que manera las anteriores variables, la jurídica y la política, juegan a favor o en contra para que la Asamblea sirva como un poder de contrapeso al ejecutivo al momento de aprobarse el presupuesto.

Así, en el capítulo I se abordan los conceptos que van a permitir acercarnos al tema del presupuesto público, sus implicaciones económicas, jurídicas y políticas, así como los estudios que se han realizado en México sobre la aprobación del presupuesto.

En el capítulo II, se toca la problemática jurídica en relación a las facultades que la Asamblea Legislativa tiene en materia de presupuesto, su interpretación jurídica y la organización interna de la Asamblea.

En el capítulo III, una vez que se cuenta con la parte teórica-conceptual, y el marco jurídico, se pasa a analizar la situación concreta de la II Legislatura con un gobierno dividido. Para ello, se revisan los Diarios de los Debates del Distrito Federal, Versiones Estenográficas de las Comisiones encargadas de dictaminar el presupuesto y dos medios de comunicación impresos nacionales, con el fin de observar de que manera los legisladores influyen en la forma en cómo se van a gastar los recursos públicos para la ciudad y como repercute lo anterior en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo del D.F.

En el capítulo IV, se analiza la situación concreta de la III Legislatura con un gobierno unificado, donde se sigue el mismo procedimiento que se llevó a cabo para el análisis de la II Legislatura, con el fin también de conocer el papel y la intervención de la Asamblea al momento de aprobarse los presupuestos anuales.

Finalmente, se hacen comentarios y se matizan diferencias o semejanzas entre ambas legislaturas en relación el papel que desempeñaron al momento de autorizarse los presupuestos públicos, para así llegar a las conclusiones generales de la investigación.

CAPÍTULO I

I. EL PRESUPUESTO PÚBLICO, SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS: LOS ESTUDIOS HECHOS EN MÉXICO A NIVEL LOCAL Y FEDERAL EN UN CONTEXTO DE GOBIERNOS SIN MAYORÍA

Introducción

En sus orígenes, el parlamento surge como producto de la necesidad de controlar y fiscalizar los recursos económicos que el monarca exigía a sus súbditos en Inglaterra a mediados del siglo XVII¹. Frente a las necesidades crecientes de dinero para cubrir los gastos de la corona, como los gastos destinados a la guerra en aquellos tiempos, quienes pagaban tributos decidieron no permitir que el rey exigiera de manera libre la forma de imponer tributos y distribuirlos a su voluntad, así fue como se conformó un órgano permanente (el parlamento) que cada año se encargaría de aprobar la recaudación de los ingresos y más tarde también aprobaría la asignación de los gastos para la corona. A la fecha, el poder más importante que tiene un parlamento o asamblea² es el de controlar el presupuesto que el gobierno le propone dar a los legisladores para definir la captación de ingresos y la

¹ Véase, Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. Una perspectiva histórica y comparada*, IJ-UNAM, 2001, México.

² En el presente trabajo se va usar de manera indistinta el término Parlamento y Asamblea para hacer referencia al poder legislativo. En donde ambos conceptos engloban por lo menos las siguientes características: son órganos de legitimación, que articulan conflictos, controlan al gobierno y a la administración pública, sirven como espacios de deliberación y atienden demandas de la ciudadanía. Véase Robert Packenham, "Legislatures and political development", en *Legislatures*, P. Norton (comp.), Oxford, University Press, pp. 661-710. Citado por María Antonia, Martínez, "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004, pp. 661-710.

asignación de los mismos destinados a los diversos poderes y organismos públicos³.

A dicho control presupuestal se le conoce como el “poder de la bolsa” o del “bolsillo”⁴ y es una facultad que generalmente las constituciones de los Estados le confieren al poder legislativo y básicamente consiste en la prerrogativa del legislativo de modificar o rechazar el presupuesto enviado por el poder ejecutivo.

Sin embargo, el poder del bolsillo de las Asambleas puede verse reducido por contar con controles constitucionales limitados y por la composición partidista de los congresos para que éstos modifiquen y rechacen el presupuesto. En México, actualmente el Congreso cuenta con las facultades constitucionales necesarias para ejercer su poder del bolsillo, incentivado además por un contexto de mayor pluralidad política y de la consecuente aparición de los gobiernos divididos, que han permitido llevar al Congreso a adoptar un papel más activo sobre el control del presupuesto. Lo mismo está pasando con algunos congresos estatales del país, donde el Distrito Federal no resulta del todo ajeno en relación al papel que juega su congreso local sobre el control de los recursos públicos.

En el presente capítulo se piensa abordar el estudio del presupuesto público y su aprobación tomando en cuenta, sobre todo, sus implicaciones políticas y jurídicas. Para después pasar a conocer lo que se ha estudiado sobre el tema en México, con la finalidad de introducirnos en el estudio de la

³ Jeffrey Weldon, “El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 10, enero-junio, 1997.

⁴ Jorge Carpizo, *El presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, 2004, México, p.215; Jeffrey Weldon, “El proceso presupuestario en México. Defendiendo el poder del bolsillo”... *op. cit.* p. 101.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su papel en la aprobación del presupuesto en la ciudad de México.

1.1 Definición del presupuesto público

Según William Willoughby y Rene Stourn “el presupuesto es un documento oficial que contiene un plan preliminarmente aprobado por el ejecutivo, de ingresos y gastos públicos⁵”. Por su parte, para Henry Laufenburger, “el presupuesto es un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un periodo determinado, sancionado por el poder legislativo”⁶. Para Henry Laufenburger, el presupuesto se torna en un documento jurídico que, al utilizarse como un mecanismo de redistribución de la renta nacional, afecta sensiblemente la estructura económica y social de un país⁷, pero además, el autor también señala que el presupuesto es también un acto político, en cuanto que se constituye en una emanación de la soberanía popular⁸.

De acuerdo con Ivette Flores y Ruth Flores, al referirse al presupuesto, destacan que éste se compone por recursos que se extraen a la sociedad y representan cargas fiscales en grupos sociales, donde se revela las prioridades del gobierno al momento de decidir sobre la redistribución del presupuesto, el cual es evaluado a través del análisis de impactos, así como de la revisión de la auditoría.

⁵ Definición tomada del texto de Enrique, Arriaga Conchas, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional, 2001, México, p. 38.

⁶ Henry Laufenburger, *Finanzas comparadas*, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1951, p. 17.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

A partir de las anteriores definiciones se puede destacar que el presupuesto se compone de ingresos que se extraen a la sociedad y de gastos debidamente planeados por el poder ejecutivo, con el fin de ser redistribuidos a los diferentes sectores sociales, para lo cual el presupuesto debe de ser sancionado por el poder legislativo, pero además, el gasto también es vigilado, según lo que destaca Ivette Flores y Ruth Flores, fundamentalmente por el poder legislativo como una medida para observar el correcto ejercicio del gasto público.

Por su parte, Heriberto Escobar, Elí Gutiérrez y Alfonso Gutiérrez destacan el presupuesto como “una herramienta financiera que las autoridades gubernamentales utilizan con el objeto de lograr sus metas de desarrollo⁹”...

“es un plan de desarrollo elemental donde se esbozan los lineamientos generales sobre la acción gubernamental en el entorno económico. Como instrumento de desarrollo económico y social, plasma las obras prioritarias de los gobiernos, por medios estimativos sobre las sumas que el sector privado transfiere en forma de impuestos al sector público y el cálculo de los gastos a través de los cuales el gobierno revierte a la economía recursos captados. El presupuesto es la forma más elemental para comprobar que la autoridad quiere cumplir un plan de desarrollo presentado¹⁰”.

Está última definición resalta la importancia que el presupuesto tiene para la economía y la sociedad de un país, así como la relación que existe entre el presupuesto y los llamados planes nacionales, regionales o locales de

⁹ Heriberto, Escobar Gallo, Elí, Gutiérrez Londoño y Alfonso, Gutiérrez Londoño (coord.), *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, Universidad de Medellín, 2007, Colombia, p. 466.

¹⁰ *Idem*.

desarrollo. Subrayando de esta manera que el presupuesto es un plan de desarrollo donde el gobierno plasma sus obras prioritarias.

Por otro lado, Heriberto Escobar, Elí Gutiérrez y Alfonso Gutiérrez, mencionan tres características del presupuesto público que merecen ser tomadas en cuenta para una definición: a) que se trata de un documento forzosamente referido a un corto plazo, b) su contenido principal es el conjunto de gastos expuestos de manera precisa para realizar las actividades del Estado, c) Contiene a si mismo los instrumentos de financiación de dichos gastos.

1.1.1 La definición del presupuesto público para el caso de México

Para el caso concreto de México, existe una separación legal entre los ingresos y los gastos, ambos son elaborados por el ejecutivo federal y aprobados por el legislativo federal, sin embargo, son dos documentos distintos que no se integran para conformar un presupuesto en el sentido de las definiciones que se han comentado, por lo que en México se discute primero lo que se conoce como la Ley de Ingresos de la Federación y posteriormente el Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que Amparo Casar y Fausto Hernández limiten el concepto de presupuesto para el caso de México, al definirlo de la siguiente manera: “Un presupuesto, para cualquier persona, empresa o gobierno, es un “plan de acción de gasto” para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles” En este caso el presupuesto es el gasto, pero no los ingresos, aunque se reconoce que los gastos a ejercer deben de partir de los ingresos disponibles, por eso la Constitución Política de México señala que primero deben de aprobarse los ingresos y luego los egresos. Esta misma lógica se reproduce en el Distrito

Federal (D.F.) donde primero de se debe aprobar la llamada “Ley de Ingresos del Distrito Federal” para luego aprobar el “Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal” según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), en su artículo 42.

De manera que, a diferencia de otros países, el presupuesto en México y el Distrito Federal está compuesto únicamente por los gastos, mismos que también son un plan y herramienta financiera de desarrollo a iniciativa del ejecutivo y que requiere ser aprobado por el legislativo. Por lo que en adelante cuando se hable de presupuesto se debe de pensar términos sólo de gastos. Tal y como lo establece la definición de la Secretaria de Finanzas del D.F. cuando define el Proyecto de Presupuesto de Egresos como “un documento que contiene las políticas de gasto a implementarse durante un ejercicio fiscal por el Gobierno del Distrito Federal” en dicho documento se incluyen las estimaciones de gasto de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades, órganos autónomos y de gobierno.

La separación de los ingresos y los gastos tiene sus implicaciones jurídicas y políticas tal y como se podrá observar más adelante, por el momento basta con que el lector tome en cuenta que el presupuesto por si sólo en México, no contiene los ingresos.

Con los anteriores elementos y sobre lo que se ha dicho hasta el momento, el presupuesto puede ser definido, para el caso de México, de la siguiente manera: como un documento financiero que sirve para asignar los recursos del Estado durante un periodo generalmente corto y es elaborado por el gobierno y aprobado por la asamblea. El presupuesto contiene básicamente la forma en cómo se va ejercer el gasto público, habitualmente por el intervalo de un año, a partir de los ingresos disponibles. Y su ejercicio es vigilado y

evaluado por la asamblea. Los procedimientos para elaborar el plan de acción del gasto público están debidamente regulados, lo mismo que las facultades de las que gozan los poderes del Estado para intervenir en materia de presupuesto. La elaboración y autorización del presupuesto busca repercutir en la economía y en la sociedad de una nación para mejorar el bienestar social.

La anterior definición pretende integrar los principales elementos que caracterizan al presupuesto público, sobre todo tomando en cuenta la situación particular de México, con el fin de destacar que el gasto público, o lo que es lo mismo, el presupuesto, se compone de diferentes características que de manera implícita aparecen en las distintas definiciones anteriormente expuestas, y constituyen diferentes tipos de actos como los jurídicos y políticos, además de los actos administrativo-contables.

1.1.2 Importancia del presupuesto y el proceso presupuestario

La importancia del presupuesto radica en que tiene un peso macroeconómico en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la estabilidad de una nación o subnación. La política de asignación del gasto público repercute, por ende, en la economía de un país o una ciudad¹¹. El gasto público, sobre la base de los ingresos, lo que hace es permitir garantizar las funciones que le corresponden al Estado y con él se realizan los programas de gobierno durante un determinado periodo de tiempo, donde en última instancia, a través del presupuesto, se pretende impulsar el crecimiento y desarrollo. Sin la aprobación del presupuesto el Estado no podría cumplir con una de sus

¹¹ Ivette, Flores Jiménez y Ruth, Flores Jiménez, en “El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental”, año 3, núm. 5, julio-diciembre, 2007, pp. 198-221.

funciones elementales que es la prestación de servicios públicos, un elemento constitutivo de los Estados modernos de acuerdo a Max Weber¹².

Además, un elemento muy importante a considerar en el presente trabajo es que el presupuesto permite redistribuir el ingreso, a través de la reasignación de recursos hacia programas sociales como la educación, la salud, seguridad, etc. En este sentido, el gasto se convierte en una herramienta fundamental para compensar las desigualdades que puede generar una economía de mercado. Razón por la cual en “contextos democráticos, esos programas se someten a escrutinio, evaluación y debates públicos”¹³ donde el poder legislativo se vuelve un espacio fundamental e importante de deliberación al momento de aprobarse los egresos.

Ahora bien, la literatura que habla sobre el presupuesto público, tiende a destacar por lo menos, tres etapas o fases de éste, que en su conjunto conforman lo que se denomina el “proceso presupuestario”. Dichas etapas son: a) la elaboración del presupuesto, b) su aprobación, y c) la evaluación y control del mismo¹⁴.

Elaboración: La realiza el poder ejecutivo. Incluye, la recopilación de la información presupuestal de las distintas dependencias administrativas y órganos autónomos, tomando en cuenta sus necesidades y los recursos

¹² Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, Breviario, núm. 487, FCE, México, 1989, pp. 86-97.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Véase Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder una perspectiva histórica y comparada”... *op.cit.* pp. 15-16; Adalberto Saldaña, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso correcto*, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, 1982, p. 117; Heriberto, Escobar Gallo, Elí, Gutiérrez Londoño y Alfonso, Gutiérrez Londoño (coord.), *Hacienda Pública. Un enfoque económico*,... *op.cit.*; Emilio Albi, Carlos Contreras, *et al*, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, 1992, Barcelona; Jeffrey Weldon, “El proceso presupuestario en México. defendiendo el poder del bolsillo”... *op.cit.*; David Dávila, Antonio Cepeda, Jorge Romero, “Diagnóstico de negociación presupuestaria: propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas”, en Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación Popotla, 2004, México, pp. 24-32.

disponibles; se establece un programa y plan de acción para cada dependencia y finalmente se materializa en un proyecto que va ser remitido al congreso.

Aprobación: La realiza el poder legislativo. Es la etapa donde los legisladores analizan, discuten y aprueban el proyecto elaborado por el ejecutivo. Y una vez aprobado el presupuesto, se ejecuta el gasto público de acuerdo a lo planeado en la ley o decreto de presupuesto.

Control y evaluación: Es prerrogativa principalmente del congreso. Y consiste en controlar y evaluar el ejercicio del gasto público mediante la revisión de la cuenta pública y de informes periódicos que el ejecutivo debe realizar, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas programados en la ley de presupuesto.

La fase que a nosotros nos interesa estudiar de manera exclusiva, es la que tiene que ver con la etapa de la aprobación del presupuesto público, es decir, el momento en el que los legisladores aprueban las partidas presupuestales y ponen a prueba su poder del bolsillo. Todo lo cual nos lleva al interés político y jurídico del presupuesto, porque es en esta fase, la de su aprobación, donde destaca la parte política y también jurídica. La política porque en la asamblea los representantes populares de diferentes partidos políticos deliberan y autorizan el gasto; La jurídica, porque es en esta etapa donde se ponen a prueba las facultades que el legislativo tiene sobre el ejecutivo.

1.1.3 *El presupuesto público como un acto económico-administrativo, político y jurídico*

En un primer momento, el presupuesto público puede ser entendido como *una función financiera y contable*, lo que expresa que el presupuesto público es un plan de actuación que preside la gestión gubernamental durante un periodo determinado y su contenido principal es un conjunto de gastos que se precisan para realizar las actividades de las diferentes entidades públicas del Estado y contiene asimismo los instrumentos de financiación de dichos gastos¹⁵.

Sin embargo, el presupuesto público constituye, asimismo, *un documento político* que recoge la declaración de intenciones de un gobierno sobre cómo gastar y asignar los recursos, y requiere, para su ejecución, de la participación del parlamento para que éste autorice y respalde la voluntad del gobierno. Esto quiere decir, que una función administrativa que le corresponde al gobierno planear y elaborar se debe someter a discusión para determinar si la forma de ejercer el gasto es la correcta, desde la perspectiva de los representantes populares.

Por otro lado, el presupuesto público constituye también *un acto jurídico* al que ha de ajustarse la totalidad de su actuación, ya que fuera de él no cabe realizar ninguna actividad de gestión, por lo que la asignación de los recursos del Estado es un proceso que conlleva consecuencias jurídicas, ya que los mismos están financiados con fondos de los contribuyentes, a los que

¹⁵Adalberto Saldaña, “Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso correcto”,... *op.cit.* p. 9. Véase también, María Amparo, Casar Pérez y Fausto, Hernández Trillo, *Qué es el presupuesto federal*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), 2002, México, p. 2.

es preciso rendir cuentas, tanto bajo un punto de vista estrictamente financiero como político¹⁶.

La regulación del presupuesto se encuentra normada en las constituciones políticas de los Estados, en las constituciones políticas regionales o estatales (para el caso de los países con sistemas federales) y en las legislaciones secundarias nacionales y estatales, así como en diversos reglamentos de operación administrativa. En la mayoría de los países los presupuestos públicos son elevados a rango de ley y usualmente requieren de la intervención de dos poderes del Estado: el ejecutivo y el legislativo¹⁷.

Por lo tanto, el presupuesto público puede ser entendido por lo menos de tres formas: a) como una herramienta administrativa, contable y económica, para asignar los recursos del Estado, b) un documento político, donde se decide en última instancia como lograr bienestar social vía el gasto público, c) un acto jurídico, en el que se establecen reglas y facultades para asignar los recursos del Estado.

1.2 El presupuesto como un acto económico-administrativo

La escuela económica clásica fue la primera que elaboró un conjunto de principios en los que se basa el sistema presupuestal público¹⁸, donde *los principios contables y económicos* responden al carácter instrumental que el presupuesto tiene y atienden a los aspectos relacionados con la racionalidad económica en la actividad financiera del sector público. No es motivo ahondar

¹⁶ Adalberto Saldaña, “Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso correcto”,... *op.cit.* p. 465.

¹⁷ Cabe aclarar, que también puede intervenir el poder Judicial, en el caso de que surjan discrepancias entre el ejecutivo y el legislativo sobre el ámbito de su competencia en materia de presupuesto.

¹⁸ Véase, Heriberto, Escobar Gallo, Elí, Gutiérrez Londoño y Alfonso, Gutiérrez Londoño (coord.), *Hacienda Pública. Un enfoque económico*,... *op.cit.*

sobre estos principios, por lo que sólo se van a destacar algunos puntos centrales.

Dentro del tema administrativo y económico del presupuesto, el gasto se puede clasificar para su análisis en cuatro clasificaciones que nos permiten saber quién gasta los recursos, en qué se gastan, para qué se gastan y qué se espera obtener con ellos.

Clasificación administrativa: define al ejecutor o al administrador directo de los recursos públicos, es decir, nos indica quién gasta los recursos. Esta clasificación permite identificar a todos los ejecutores del gasto, ya que nos muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del gobierno¹⁹.

Clasificación económica: identifica los rubros de gasto donde se ejercen los recursos públicos; es decir, define en qué gastan el presupuesto los ejecutores directos. Este tipo de clasificación se divide en gasto corriente y gasto de capital y es posible conocer cuánto se gasta en la operación del gobierno a través del pago de salarios y la adquisición de materiales y suministros para el funcionamiento de todas las dependencias gubernamentales, y cuánto se transfiere a la sociedad a través de obras públicas y proyectos de inversión²⁰.

Clasificación funcional: define los objetivos por los que se gastan los recursos, es decir, integra las funciones, programas, actividades y proyectos para los que se gasta. Esta clasificación define las funciones prioritarias del gobierno, los impactos que busca generar a través de los diversos programas

¹⁹ Página de internet, de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: www.finanzas.df.gob.mx

²⁰ *Idem.*

orientados hacia áreas estratégicas como el desarrollo social, la seguridad pública y las actividades productivas²¹.

Clasificación por resultados: nos ayuda a conocer los resultados a los que apunta el gasto; es decir, qué esperamos obtener con el presupuesto²².

La anterior clasificación permite que el gasto se traduzca de forma contable y, a la vez, que se elabore con criterios económico-rationales, con el fin de conocer cómo y en qué se van a gastar los recursos, por parte de quién y con qué finalidad. Desde este punto de vista el presupuesto puede ser entendido como un acto económico, contable y administrativo.

1.3 El presupuesto como un acto político

1.3.1 Principios políticos

Pero también existen principios políticos que hacen del presupuesto un acto político y no sólo económico y administrativo. Dichos principios responden a la idea del presupuesto público como un instrumento de equilibrio entre poderes y de distribución de competencias entre los órganos del Estado. A continuación se mencionan nueve principios²³:

- *De competencia.* Al poder ejecutivo le corresponde elaborar la iniciativa y ejecutarla, al poder legislativo su discusión y aprobación. Al poder judicial, intervenir en caso de que surja algún conflicto en el ámbito competencial, en materia de presupuesto, entre el ejecutivo y el legislativo.

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Para el tema de los principios políticos véase, Heriberto, Escobar Gallo, Elí, Gutiérrez Londoño y Alfonso, Gutiérrez Londoño (coord.), *Hacienda Pública. Un enfoque económico... op.cit.*; Emilio Albi, Carlos Contreras, *et al.*, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, 1992, Barcelona.

- *De universalidad o de integridad.* Significa que el presupuesto debe de comprender todos los ingresos y los gastos (para el caso de México solo serían los egresos) sin excepción y de forma explícita.
- *De unidad presupuestaria.* Únicamente debe de haber un presupuesto durante el periodo establecido por la ley.
- *De especificación.* Todos los gastos deben de estar bien identificados en el presupuesto sin que sean aceptadas partidas globales. Por lo que la iniciativa del ejecutivo no cuenta con una autorización general sobre el gasto, ya que está condicionado a ser específico en las partidas
- *De anualidad.* El presupuesto como ya se había mencionado, tiene un mandato temporal, que generalmente es un año.
- *De publicidad.* El presupuesto ha de ser aprobado mediante la ley o decreto votado por la asamblea.
- *De la anticipación.* El presupuesto se aprobará antes del comienzo del ejercicio en el que va a regir.

En los sistemas presidenciales es central el balance entre poderes y la activación de los sistemas de pesos y contrapesos para evitar el mal manejo de los recursos públicos por parte del ejecutivo. El caso del diseño institucional del sistema presidencial mexicano así lo exige por medio de la división de poderes, y es que desde el constituyente de 1917 se adoptó el sistema de contrapeso legislativo frente a la autoridad presupuestaria del ejecutivo, tanto a nivel federal como a nivel local, incluyendo con el tiempo al Distrito Federal.

Teóricamente los Estados con poderes divididos deben de contar con una autonomía relativa entre ellos e igualmente con una igualdad relativa, de tal manera que la flexibilidad les permita interrelacionarse para hacer

más efectivo el ejercicio del poder y limitar a la vez la arbitrariedad por parte de alguno de ellos²⁴. El poder del bolsillo busca precisamente evitar, en un principio, que prevalezca la voluntad de un solo poder en un tema tan fundamental, de ahí la intervención de la asamblea en el gasto y, en algún momento dado, la posible intervención del poder judicial.

Por lo tanto, políticamente hablando el gobierno se encuentra limitado por una asamblea de representantes que cómo mínimo interviene en el gasto público para darle publicidad y vigilar que el documento cuente con los principios de universalidad, unidad presupuestaria, especificación y anualidad. Sirviendo, por ende, como un medio de control y contrapeso al poder ejecutivo. ¿Pero qué se debe entender por control de la asamblea en un contexto de aprobación del presupuesto? ¿A qué nos referimos exactamente cuando hablamos de control de la asamblea?

1.3.2 El control del presupuesto público

El control en general, tiene como fin limitar al poder y de acuerdo con Aragón existen dos tipos de control²⁵:

- a) *Los no institucionalizados*, que son generales y difusos, donde la sociedad es la que ejerce el control de manera no institucional.
- b) *Los controles institucionalizados*, donde existen instituciones responsables y encargadas de ver por el control. A su vez los controles institucionalizados se clasifican en:

²⁴ Miguel, Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano. División de poderes*, CECSA, 1984, México, p. 111.

²⁵ Véase Manuel Aragón, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto, 1986, pp. 89-126; Manuel, Aragón, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, Buenos Aires.

- *Políticos*. Son de carácter subjetivo y ejercicio voluntario por el órgano, autoridad o sujeto de poder en situación de superioridad o jerarquía.
- *Jurídicos*. Son de carácter objetivado, basado en razones jurídicas y de ejercicio necesario. Lo realiza un órgano independiente y parcial.

Un control institucionalizado y político perfectamente identificable dentro del proceso presupuestario es el que tiene que ver con la *fase de control y evaluación del presupuesto*, donde la asamblea le da seguimiento al ejercicio del presupuesto por medio de la revisión de la cuenta pública con el fin de fiscalizar al gobierno. En este caso, generalmente los congresos requieren de información del poder ejecutivo (como los pedidos de informes trimestrales sobre la cuenta pública) de monitorearlo e investigar sus actividades.

En cambio, *la fase de aprobación del presupuesto*, dentro del proceso presupuestario, se identifica más con un tipo de control jurídico e institucionalizado, o un control legislativo, el cual tiene que ver con la capacidad de las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley. Empero, existe una controversia en relación a sí la aprobación del gasto es realmente un control legislativo. Más adelante se va a tocar el tema, dado que tiene que ver con nuestro objeto de estudio fundamental que es la fase de la aprobación del gasto.

Continuando con el tema de los controles, Karl Loewenstein, clasifica a éstos de acuerdo con su ámbito de actuación en horizontales y verticales²⁶. Los

²⁶ Véase Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1979, Barcelona.

horizontales son los controles que se tienen y se ejercen entre las diferentes instituciones y poderes del Estado, son los controles institucionales. En cambio, los controles *verticales*, no son institucionales y se ejercen por las distintas fuerzas sociopolíticas.

Los controles horizontales que operan dentro del aparato estatal, y que son los que nos interesan, los hay de dos tipos:

- 1) *Intraorgánicos*, que son instituciones de control que actúan al interior de la organización de un detentador de un poder.
- 2) *Interorgánicos*, los cuales funcionan entre los diversos detentadores de poder que cooperan en la gestión estatal.

Los controles *intraorgánicos*, son fundamentalmente formas de organización de un mismo poder que implican la realización conjunta de funciones. Por ejemplo, para que una asamblea cumpla con sus funciones legislativas, se necesita de la integración de las comisiones, de la mesa directiva, de las fracciones parlamentarias, etc.

El control *interorgánico* se basa en la posibilidad de ejercer influencia de un poder del Estado sobre otro (o de la influencia de los ciudadanos sobre algún poder del Estado) y pueden intervenir cuatro actores: el electorado, el parlamento, el gobierno y los tribunales.

Una asamblea al autorizar el gasto público ejerce un control *horizontal interorgánico* porque influye sobre otro poder (el ejecutivo) discutiendo y aprobando el presupuesto, e *intraorgánico* porque dentro de la organización interna de una asamblea, existen a su vez, controles para que el legislativo pueda cumplir con sus tareas constitucionales como las de limitar al poder ejecutivo.

La anterior clasificación resulta fundamental para analizar las facultades de una asamblea en relación a su poder del bolsillo. Puesto que es importante conocer no sólo cómo funciona el control entre el legislativo y el ejecutivo, sino también como influye la organización interna de una asamblea para que ésta pueda ejercer su influencia sobre el ejecutivo en materia de presupuesto.

1.3.3 La representación política en la asamblea y la aprobación del presupuesto

Al hablar del control interorgánico se mencionó a la ciudadanía como otro actor que puede controlar el poder y que no se ha mencionado con respecto a su intervención en el gasto público. Para el caso de nuestra investigación, lo que nos interesa es abordar el estudio del presupuesto a partir de un enfoque institucional y horizontal. En ese sentido, se parte de la idea que la ciudadanía participa a través de sus representantes en la asamblea, donde los elegidos en teoría deben de estar atentos a las señales que emitan los ciudadanos en términos de sus necesidades y demandas, pues los electores delegan temporalmente a sus representantes la capacidad de actuar por ellos.

Para la teoría política, es en el proceso de aprobación del presupuesto donde la sociedad, a través de sus representantes, discute los usos alternativos de los recursos públicos. Además, es donde se refleja la representatividad del gasto en el sentido de que la asignación de los recursos debe reflejar las preferencias de la población, pues se dice que el poder legislativo es un órgano de representación política y deliberativo por excelencia²⁷, por cuanto se compone de representantes de diferentes fuerzas políticas, que a su vez, manifiestan la diversidad de intereses sociales. Por lo tanto, los ciudadanos

²⁷ Francisco, Berlín Valenzuela, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara Diputados XVII Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa, México 1998, p. 723.

participan y se expresan a través de sus representantes populares. Empero, de ninguna manera lo anterior evita que la ciudadanía no se involucre en la aprobación del gasto de manera directa y activa, de allí que también la aprobación del gasto público es un control no institucional y vertical, sólo que no es objeto de estudio de este trabajo.

Ahora bien, en las democracias contemporáneas, la representación política está depositada en los partidos políticos, y la aprobación del presupuesto se constituye como uno de los principales instrumentos en manos de los partidos, tanto para competir electoralmente como para satisfacer demandas particulares entre sus militantes, simpatizantes y los electores en general²⁸. De esta manera, en tanto que los congresos cuentan con la facultad legal para discutir, modificar (que no siempre) y aprobar el presupuesto, éstos funcionan no sólo como un poder de control del ejecutivo, sino también como un espacio de articulación de intereses y de resolución de conflictos²⁹ en el cual se dirime de qué manera se van a asignar los recursos públicos a partir de la propuesta hecha por el ejecutivo.

Así para la escuela italiana, la aprobación del presupuesto se considera como un acto político en tanto que el legislativo al aprobar o rechazar el gasto realiza una manifestación eminentemente política en la medida en que está representando los intereses de los asociados que los asignaron para velar por los mimos³⁰.

²⁸ Enrique, Carpio Cervantes, “Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la democracia*, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 227-251.

²⁹ Robert Packenham, *Legislatures and political development*, en *Legislatures, ... op.cit.*, pp. 661-710.

³⁰ Heriberto, Escobar Gallo, Elí, Gutiérrez Londoño y Alfonso, Gutiérrez Londoño (coord.), *Hacienda Pública. Un enfoque económico, ... op.cit.*

En esta lógica de la representación, el presupuesto viene a ser el resultado de la negociación política sobre la asignación y financiamiento del mismo con diversos actores en la que los partidos defienden los intereses de sus representados.

Por tanto en primer lugar, la fase de aprobación del presupuesto público, visto como un acto político, se ve reflejada en el control institucional y horizontal que existe entre los poderes del Estado para lograr un equilibrio de poderes y contener la arbitrariedad del poder en lo referente a la asignación de los recursos públicos. Pero también, en segundo lugar, la fase de aprobación del presupuesto es vista como un acto político desde el momento en que los representantes políticos en la asamblea discuten y aprueban los recursos, tomando en cuenta los intereses del electorado, y, más que nada, del partido, porque en última instancia, los ciudadanos, en las democracias modernas, según Giovanni Sartori, son representados *mediante* los partidos y *por* los partidos, *mediante* los partidos porque son éstos los que por medio de sus candidatos ofrecen un proyecto político al electorado, proyecto que deberá ser impulsado y defendido *por* el partido político que gane las elecciones³¹ en el gobierno y los partidos que obtengan escaños en la asamblea.

1.3.4 Gobiernos divididos, sin mayoría y unificados

Retomando la idea sobre el presupuesto público en el sentido que es un documento donde se establecen las prioridades de un gobierno, lo ideal sería que el ejecutivo cuente con una mayoría parlamentaria que permita autorizar los recursos públicos del gobierno sin mayor problema, pero en los regímenes presidenciales siempre cabe la posibilidad de que los gobernantes no cuenten con el apoyo de una mayoría de legisladores para que se apruebe su iniciativa

³¹ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p.274.

de presupuesto, y si los legisladores no consienten el presupuesto de un gobernador, entonces el Estado se quedaría sin una ley o decreto que regule la forma en cómo se debe ejercer el gasto durante un periodo determinado lo que terminaría desembocando en una parálisis de gobierno. Otra consecuencia de no contar con el apoyo de una mayoría de representantes que respalden la propuesta del ejecutivo es que el presupuesto (según las facultades de una asamblea) puede ser modificado por los legisladores de oposición en puntos estratégicos que podrían frustrar los programas del gobierno ocasionando que el partido en el gobierno no logre cumplir con los programas que le ofreció al electorado. De allí la importancia que el ejecutivo pueda contar con una mayoría de su partido en la Asamblea, pero como no siempre es el caso, caben cuando menos tres principales escenarios:³²

El *gobierno dividido* se define cuando en un sistema de separación de poderes el ejecutivo enfrenta a una mayoría opositora en el congreso que pertenece a un partido o coalición de partidos diferente. En esas condiciones es más probable que el ejecutivo encuentre dificultades para implantar su agenda y la relación con el congreso pueda derivar en parálisis o estancamiento e improductividad legislativa³³.

Los *gobiernos sin mayoría* surgen de un equilibrio en donde ninguno de los partidos integrantes de una legislatura cuenta con un contingente legislativo mayoritario y sólo es posible aprobar la agenda del ejecutivo recurriendo a la cooperación de dos o más bancadas legislativas³⁴.

³² Véase Alonso Lujambio (Coord.), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, México; Josep Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel, 2001, Barcelona.

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

El *gobierno unificado* existe cuando el poder ejecutivo cuenta con una mayoría en el congreso, o lo que es lo mismo, cuando un partido posee el control tanto del poder ejecutivo como del legislativo. En este sentido, se podría pensar en una relación más armoniosa entre ambos poderes³⁵.

Allí, donde se han presentado situaciones en la que los partidos de los gobiernos no disponen de mayoría legislativa, los congresos se convierten en actores relevantes en la toma de decisiones y se verifica una mayor división de poderes³⁶, en cambio, con los gobiernos unificados es de esperarse que los incentivos sean menores para que los partidos de oposición influyan, partiendo del hecho que el ejecutivo cuenta con una mayoría suficiente que le va permitir aprobar sus iniciativas sin mayor problema.

Una asamblea mayoritariamente opositora al ejecutivo buscará modificar el gasto público puesto que es una variable que puede afectar los intereses de su partido y porque la pretensión de la oposición es quedar bien con su electorado de cara a las elecciones futuras³⁷. El ejecutivo entonces tendrá que recurrir a cooperar con alguna otra fuerza política para alcanzar mayoría y lograr sacar su iniciativa en materia de gasto público, no sin antes ceder a sus aliados algún tipo de beneficio. Dicha situación lleva a que la asamblea juegue un papel más activo a la hora de aprobar el presupuesto y consecuentemente a limitar la voluntad del ejecutivo por medio de un control horizontal. Entendiendo por un papel más activo de la asamblea, cuando ésta interviene en la hechura del gasto público haciendo modificaciones al mismo,

³⁵ *Idem.*

³⁶ Véase Alberto, Aziz Nassif, “Gobiernos divididos entre la reforma y la polarización”, en María Amparo Cazar e Ignacio Marván (Coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE, 2002, México.

³⁷ Fernando, Patrón Sánchez, “Balance, cooperación y hostilidad entre poderes. Autoridades presupuestarias de los congresos estatales en México”, en *Revista Renglones*, núm. 61, septiembre 2009-marzo 2010, p. 105.

rechazándolo, demorando su aprobación, o bien generando una gran polémica ante la opinión pública³⁸.

Sin embargo, una asamblea también puede jugar un papel pasivo cuando está no rechaza o modifica el gasto, no genera polémica, ni tampoco recurre a la demora de la aprobación del presupuesto³⁹. Esto se esperaría que sucediera en un gobierno unificado donde el ejecutivo cuenta con un contingente legislativo mayoritario.

De esta forma la composición partidista de una asamblea influye sobre el papel que pueden jugar los legisladores en el presupuesto y en la función de poder tener un control sobre el ejecutivo.

Pero, la influencia del poder legislativo en el presupuesto depende también de las facultades que tenga la asamblea, y para ello habría que ver el alcance real que puede tener el poder legislativo para controlar al ejecutivo ahora en términos jurídicos.

1.4 El presupuesto como un acto jurídico

De acuerdo a la teoría del derecho, existe una distinción entre leyes materiales y leyes formales. El primer tipo de ley emana del poder legislativo y es una norma jurídica que declara una norma de derecho aplicable a una determinada situación, y que además esa norma jurídica es permanente. En este sentido, son reglas de derecho, aquellas que modifican, en cualquier medida, la situación jurídica de los gobernados, ya sea entre sus relaciones particulares o entre las relaciones de los gobernados con el Estado, sea creando o extinguiendo derechos u obligaciones. En consecuencia, toda norma que no

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

contenga una relación bilateral entre individuos o entre individuos y Estado no es una norma de derecho, no tiene contenido jurídico.

Por su parte, las leyes formales únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el gobernante y la cámara del poder legislativo, pero materialmente no contiene ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, éstas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo⁴⁰.

Para el caso de la ley de presupuesto, se presume por parte de algunos juristas, como Paul Laband y Otto Mayer,⁴¹ que es una ley solo en sentido formal. Lo cual quiere decir que no contiene una regla de derecho y es simplemente una norma administrativa. Laband fue uno de los primeros teóricos en otorgar un mayor poder al rey, en materia de presupuesto, en perjuicio de las Cámaras a finales del siglo XIX en Alemania, y en lo sucesivo su influencia se extendió en diferentes partes del mundo como en Europa y América. En términos generales, Laband sostiene que la ley del presupuesto es formal e implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea realizado por el poder legislativo⁴².

⁴⁰ María de la Luz, Mijangos Borja, “La naturaleza Jurídica del Presupuesto”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, UNAM, núm. 82, enero-abril, 1995, pp. 205-228.

⁴¹ Véase, Paul Laband, *Derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, Madrid; Eusebio, González García, *Introducción al derecho presupuestario, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial Tecnos, 1970; María de la Luz, Mijangos Borja, “La naturaleza Jurídica del Presupuesto”,... *op.cit.* pp. 205-228.

⁴² María de la Luz, Mijangos Borja, “La naturaleza Jurídica del Presupuesto”,... *op.cit.* pp. 205-228.

Por otro lado, hay quienes no están de acuerdo en concebir la ley de presupuesto meramente como un acto formal y señalan que los actos emanados por el poder legislativo, siguiendo el procedimiento constitucional, tienen el carácter de leyes y son verdaderas normas jurídicas. Myrbach-Rheinfeld, a principios del siglo XX defiende la tesis del presupuesto como ley material argumentando que las cámaras tienen el derecho absoluto e ilimitado a establecer el presupuesto en su totalidad, y por lo tanto, también su derecho a rechazarlo como medio eficaz para impedir que se gobierne sin la representación nacional o en contra de ella⁴³. En este sentido, si la norma material es todo acto del Estado emanado en forma de ley que modifique para un caso particular y para una sola persona el derecho existente, la ley de presupuesto viene a ser un acto emanado del Estado y modifica la ley de presupuesto preexistente, por tanto, es una ley material.

Así, ambos juicios aún siguen siendo un tema de actualidad controvertido en México. Lo importante a destacar es que según la interpretación jurídica que se tenga de la ley de presupuesto, el papel del poder legislativo sobre el gasto público va a cambiar. Si la ley de presupuesto se concibe meramente como algo formal, entonces las asambleas únicamente funcionan como un órgano administrativo que legitima el gasto del Estado, en donde sólo se discute la iniciativa del presidente o primer ministro y se aprueba para su ejecución. Por otro lado, si la ley no sólo es concebida como formal, puede que las asambleas cumplan con un rol más activo en el que no sólo se limiten a discutir y aprobar el presupuesto, sino también a modificarlo y servir de contrapeso a la voluntad de los gobernantes.

⁴³ *Idem.*

En el caso de México, hasta antes del año de 2005, el Congreso de la Unión no contaba con la facultad expresa de modificar el Decreto de Presupuesto enviado por el ejecutivo, sólo se preveía en el artículo 74 constitucional la facultad de “examinar, discutir y aprobar el presupuesto. Pero el 30 de julio de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a dicho artículo en su fracción IV, que preveía la facultad de modificar el presupuesto por la Cámara baja. Con lo anterior, se puede observar como jurídicamente hasta antes del año de 1974, la ley de presupuesto podía ser mayormente identificada e interpretada como formal, de tipo administrativa y, en cambio, después de la reforma de 2005, la ley de presupuesto se puede leer de manera diferente, es decir, como una ley de tipo material que modifica la situación jurídica de las relaciones entre los poderes del Estado.

1.4.1 La naturaleza jurídica del presupuesto en el D.F.

Un buen ejemplo, para demostrar la vigencia y las consecuencias posibles sobre la interpretación de la ley de presupuesto, es el caso del Distrito Federal (D.F.). En 1997 un grupo de asambleístas del D.F. conformados por integrantes del PAN (Partido Acción Nacional) y del PRI (Partido Revolucionario Institucional), la minoría política de la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1998, emitido por la ALDF (Acción de inconstitucionalidad 4/98). La resolución promovida estuvo dividida. De un lado, se encontraba la mayoría del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que consideró que el presupuesto era un acto administrativo desde el punto de vista formal y material, por lo que consideró que no era

precedente la acción de inconstitucionalidad, ya que en este proceso sólo se pueden impugnar normas de carácter general. Del otro lado, la minoría sostuvo que el presupuesto era una ley en sentido material.

El motivo de promover una acción de inconstitucionalidad por parte de la minoría parlamentaria en la ALDF fue porque el presupuesto enviado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no contenía partidas, criterios, objetivos, retribuciones para empleos, remuneraciones y determinaciones de pago, es decir, no cumplía con los principios políticos del presupuesto como el principio de universalidad y especificación, donde los gastos eran englobados y no específicos y debidamente explícitos, conceptos que son elementos que la Constitución Política determina y el decreto de presupuesto elaborado por el Jefe de Gobierno no reunía dichos requisitos, de ahí la pugna impulsada por el PRI y el PAN.

Por su parte, la mayoría parlamentaria de la ALDF -integrantes del PRD- y el Jefe de Gobierno del D.F. sostuvieron que el presupuesto es un acto materialmente administrativo y no constituye una ley o norma de carácter general. En ese sentido, lo que hace la ALDF, en relación al presupuesto, es un acto administrativo que crea situaciones jurídicas concretas, de ahí que el presupuesto sea denominado “Decreto de Presupuesto del Distrito Federal” y no como una “Ley de Presupuesto del Distrito Federal”⁴⁴. Donde el decreto significa resolución, decisión o determinación del Ejecutivo local, por lo tanto, a la Asamblea Legislativa corresponde sólo aprobar y discutir la resolución de Jefe de Gobierno. Dichos argumentos esgrimidos por el ejecutivo y la mayoría parlamentaria fueron compartidos por la Suprema Corte de Justicia, por lo que la acción de inconstitucionalidad no prosperó.

⁴⁴ *Idem.*

Empero, lo que se observa con la acción de inconstitucionalidad, es precisamente esa interpretación sobre la naturaleza jurídica del presupuesto: material o formal, donde en el fondo se encuentra una disputa política por ver quién tiene el control sobre el presupuesto, si el rey o la cámara, si el Jefe de Gobierno del D.F. o la ALDF, y en este caso en concreto, la Asamblea Legislativa salió perdiendo porque se le ve como en su tiempo la vio Laband para el caso de su país. Es decir, a la Asamblea se le puede ver -partiendo de la posición de la Suprema Corte de Justicia- cómo un órgano que sólo se limita a cumplir con un acto administrativo donde se impone la voluntad del ejecutivo.

La anterior situación tiene repercusiones para el equilibrio de poderes, previstos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y también para la representación política en las democracias contemporáneas. Sin duda, conocer la naturaleza jurídica del presupuesto resulta fundamental, porque detrás del embrollo jurídico está la lucha política por el control del gasto público.

1.4.2 El control jurídico o legislativo de la asamblea sobre el presupuesto

Cuando Jean Blondel habla sobre la producción legislativa menciona dos funciones de los parlamentos: a) *la de iniciación*, que quiere decir, que el parlamento cuenta con la posibilidad de introducir legislación; b) *los poderes de reacción*⁴⁵, lo cual significa que el parlamento reacciona ante las iniciativas del gobierno, de tal manera que, puede aprobar, rechazar, modificar y demorar dichas iniciativas. Para Giovanni Sartori, la *función legislativa* de un

⁴⁵ Véase, Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, 1973, Prentice-Hall.

parlamento tiene que ver con la capacidad de las legislaturas para presentar, modificar, demorar las iniciativas de ley⁴⁶.

Si nos atenemos a la definición de Giovanni Sartori, se entiende que la fase de la aprobación del presupuesto o gasto público, es un control legislativo (o jurídico), porque los legisladores pueden demorar y rechazar el gasto y en algunos casos, como en el congreso federal mexicano, modificarlo. Pero el problema surge, cuando se toma en cuenta que el legislativo no puede iniciar el proyecto de presupuesto, el cual es facultad exclusiva del ejecutivo. Luego entonces, la asamblea estrictamente hablando se ve limitada en su función de control legislativo en razón de que no puede iniciar la ley de presupuesto, digamos, está jurídicamente impedida para ello, lo cual alimenta, a su vez, la idea de que la naturaleza del presupuesto es más una ley formal que material, pues el ejecutivo es el único que puede modificar su propuesta según sus criterios y, por ende, juega un papel más protagónico dejando la fase de aprobación del presupuesto como un acto más formal y administrativo que como un acto de control.

En todo caso, si bien el legislativo no cuenta con la iniciativa de proponer el presupuesto, lo que si puede hacer es aprobarlo, rechazarlo, modificarlo o demorar la iniciativa del ejecutivo, entonces seguimos estando ante una función legislativa por parte del congreso, pero con un poder de reacción en términos de Jean Blondel, en el cual, el legislativo, ante la ausencia de facultades para iniciar la propuesta del presupuesto, reacciona pudiendo modificarla, demorarla o rechazarla.

Ahora bien, diferentes países le otorgan mayores o menores facultades a sus respectivos congresos y parlamentos para intervenir en la fase de

⁴⁶ Véase, Giovanni Sartori, *Elementos de ciencia política*, Alianza Editorial, 1992, Madrid.

aprobación de sus presupuestos anuales. En el caso de México, la Cámara de Diputados si puede modificar el presupuesto, pero no es el caso de la Asamblea Legislativa, porque ésta no puede alterar la iniciativa del presupuesto del Jefe de Gobierno, la anterior situación de nuevo, puede reforzar la idea de que la aprobación por parte de la asamblea, es un mero acto administrativo. Sin embargo, el recinto legislativo de la ciudad de México goza con la facultad de examinar, discutir y aprobar la propuesta del ejecutivo, por lo que conservan en parte, los poderes de reacción que menciona Jean Blondel.

La salida práctica a la anterior situación, es concluir que una asamblea, en materia de presupuesto, cuenta con una facultad legislativa de tipo reactiva que puede ser limitada o no. De esta manera, una asamblea goza de un control legislativo cuando tiene facultades constitucionales para aprobar, rechazar, modificar y demorar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, pero además, es una facultad legislativa de tipo reactiva, porque no cuenta con la prerrogativa de iniciar el proyecto de presupuesto. Y puede ser limitada, si carece de la facultad expresa para modificar el presupuesto.

Por lo tanto, a partir de las premisas anteriores, el congreso federal en México, en materia de aprobación del presupuesto, posee un control legislativo reactivo, mientras que la asamblea Legislativa cuenta con un control legislativo reactivo que es limitado. Aunque en los hechos tanto el congreso federal en México, como los congresos locales, por mucho tiempo no pudieron ejercer su poder del control legislativo reactivo.

1.4.3 La hegemonía priista y la subordinación de los congresos unificados

A nivel nacional en nuestro país, a partir de la década de los años treinta hasta los años noventa del siglo pasado, no existió independencia institucional del congreso frente al ejecutivo.

El presidente tenía el control del poder legislativo a causa de la existencia de un gobierno unificado, es decir, que un solo partido político (PRI) controlaba al mismo tiempo la presidencia de la República y la mayoría en el congreso. Otra causa fue la disciplina partidaria con la cual los grupos parlamentarios del partido del presidente en la Cámara de Diputados y el Senado votaban de manera cohesiva y coherente. Finalmente el liderazgo presidencial sobre su partido, fue otra de las causas que permitió que las iniciativas de ley del presidente se aprobaran sin obstáculos y contratiempos, de tal forma que, el legislativo solamente fue un instrumento de las políticas públicas del presidente que requerían de una legitimación y legalización por medio del procedimiento parlamentario. Sin embargo, el legislativo debido a la hegemonía priista, en realidad no pudo ejercer plenamente sus facultades constitucionales de discutir y modificar las leyes provenientes del ejecutivo, las cuales sólo eran aprobadas acríticamente y hacían mayoría en comparación con las iniciativas del legislativo.

El esquema de subordinación del legislativo al ejecutivo se reproduce también en los Estados de la República, a partir de los años treinta hasta finales de los años ochenta. El PRI controlaba los poderes ejecutivo y legislativo estatales, la existencia de un gobierno unificado, de un partido disciplinado y el liderazgo de los gobernadores, permite que el poder ejecutivo controle la agenda y se aprueben sus iniciativas de ley sin ningún obstáculo por parte de la mayoría de los legisladores priistas en los congresos estatales.

Sin embargo, para 1989, el PRI pierde por primera vez una gubernatura, la de Baja California, y surge el primer gobierno dividido ante un escenario en la que el Partido Acción Nacional (PAN) gana la gubernatura, pero el PRI obtiene la mayoría de curules en el congreso local. Lo anterior generó conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo para aprobar leyes, obligando al gobernador del PAN a establecer alianzas con los partidos minoritarios en el congreso, permitiendo que los legisladores jugaran un papel más activo en lo referente a la aprobación y modificación de las leyes de Baja California⁴⁷.

Posteriormente la situación de Baja California se repite en Guanajuato, donde el PAN termina obteniendo la gubernatura en 1991⁴⁸, y el PRI la mayoría parlamentaria en el congreso, En Chihuahua durante el segundo periodo de la legislatura en 1995, se presenta el caso de un gobierno dividido donde el PAN gobierna y el PRI cuenta con la mayoría parlamentaria, y así sucesivamente, en el transcurso de los últimos veinte años en diferentes entidades federativas el PRI ha perdido el control del poder ejecutivo, o bien, del poder legislativo en la mayoría de los Estados de la República⁴⁹, de tal manera que, en diversas ocasiones ningún partido político controla al mismo tiempo el ejecutivo y el legislativo estatal. A nivel nacional, en el año de 1997, el PRI pierde por primera vez en muchos años la mayoría absoluta en el congreso, un fenómeno que se ha repetido hasta la fecha con los gobiernos federales del PAN.

⁴⁷ Véase, Tonatiuh, Guillén López, “Gobierno dividido en Baja California: Integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995”, en Lujambio Alonso, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, México, pp. 33-69.

⁴⁸ Originalmente el PRI había ganado la gubernatura, pero el PAN acusó al PRI de fraude, y después de intensas negociaciones entre el PAN, Gobernación y el PRI, el PAN se queda con la gubernatura. Véase Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos en la federación mexicana, ... op.cit.* pp. 69-99.

⁴⁹ Véase, Alonso Lujambio, *Estudios congresionales*, Cámara de Diputados, 2009, México.

En términos generales y para todos los casos anteriores en los que se dan gobiernos divididos, se han modificado las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, permitiendo mejores condiciones para la consolidación y autonomía de los congresos estatales y del congreso federal⁵⁰. En consecuencia, el poder legislativo parece estar jugando un papel más importante en los Estados y en la federación como iniciador de leyes y un poder que reafirma su autonomía y sirve de contrapeso con respecto al ejecutivo. Actualmente en México uno de los procesos que más ha cambiado en su operación política debido al paso del sistema hegemónico al sistema multipartidista es el proceso presupuestario⁵¹ en lo referente a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo al momento de negociarse el gasto público. ¿Pero qué es lo que se ha estudiado y mencionado hasta el momento sobre el tema en México? ¿De qué manera se ha estudiado el tema? Y ¿Qué se ha investigado a nivel de los congresos locales y de la Asamblea Legislativa del D.F.?

2. LOS ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO EN MÉXICO EN MATERIA DE PRESUPUESTO

2.1 Los estudios sobre el congreso a nivel nacional

Los estudios sobre la cámara baja en materia de presupuesto son muy recientes y pocos, de hecho empiezan a surgir como consecuencia primero, de una mayor pluralidad partidista en los congresos, y segundo, a raíz de la aparición de los gobiernos divididos en México.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder una perspectiva histórica y comparada,...* op.cit.

Así, existen estudios en relación a las facultades formales del poder legislativo sobre el proceso presupuestario, como el de Jeffrey Weldon⁵², donde se analizan desde los procedimientos legales que deben de seguirse antes de presentar el proyecto de presupuesto, pasando por su aprobación en la Cámara de Diputados, hasta la fase de la revisión de la cuenta pública. De tal forma que se describe todo el proceso presupuestario en términos jurídicos y se analizan sus implicaciones y finalmente se hacen algunas recomendaciones con el fin de fortalecer el poder del bolsillo con el que cuenta el congreso federal.

Otro texto que también aborda el problema del presupuesto a partir de un enfoque jurídico, se intitula “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. Una perspectiva histórica y comparada”, y es de Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés⁵³, donde se expone un estudio comparado en materia de aprobación del presupuesto en diferentes partes del mundo (América Latina, Europa, Asia, Norteamérica y Oceanía) examinando las constituciones de cada país y analizando todo el entramado jurídico que gira alrededor del poder del bolsillo con el que cuentan los congresos, así como las facultades que tiene el poder ejecutivo en dicha materia. Es un estudio con perspectiva histórica y de análisis constitucional comparado muy completo y que expone la importancia de la aprobación del presupuesto y sus consecuencias jurídicas.

Sin embargo, existen también estudios que van más allá del análisis legal del poder legislativo. Enrique Carpio, por ejemplo, analiza la importancia política de la aprobación legislativa del presupuesto federal en los

⁵² Jeffrey Weldon, “El proceso presupuestario en México. Defendiendo el poder del bolsillo”,.. *op.cit.*, p. 101-124.

⁵³ Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder una perspectiva histórica y comparada*,... *op.cit.*

gobiernos sin mayoría entre 1997 y 2006⁵⁴ y compara la dinámica de su aprobación con la de los tiempos de la hegemonía priista donde había únicamente gobiernos unificados. En el trabajo se destaca la importancia de la reactivación de los contrapesos en materia presupuestaria entre los poderes ejecutivo y legislativo en dos sentidos, por un lado, respecto a la gobernabilidad en un contexto de pluralidad política, por el otro, en relación al resultado del proceso mismo durante los gobiernos sin mayoría, es decir, al tipo de presupuestos aprobados en ese contexto. Este trabajo aborda no sólo el estudio jurídico, sino analiza también a los actores y su negociación sobre los recursos públicos para tratar de explicar las determinantes que hacen que los actores se vean incentivados a cooperar o no, durante la aprobación del presupuesto federal.

Otro texto que aborda la problemática del presupuesto a partir del estudio de los actores es el de Laura Sour y Laila Munayer⁵⁵, quienes trabajan el comportamiento de los legisladores y partidos políticos en la Cámara de Diputados al aprobarse el presupuesto durante la LVII, LVIII y LIX Legislaturas. En su estudio se muestra la concentración de poder de agenda⁵⁶ que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tiene durante la etapa de la aprobación presupuestaria y demuestran, a partir de un análisis econométrico, que la apertura política generó incentivos para que los partidos aumentaran su activismo legislativo.

⁵⁴ Enrique, Carpio Cervantes, “Relaciones entre Ejecutivo y Congreso en México, 1997-2006. La aprobación de las finanzas públicas en un gobierno sin mayoría”,... *op.cit.*, 227-251.

⁵⁵ Laura Sour y Laila Munayer, “Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México”, *en* Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 192, junio, 2007, México.

⁵⁶ El poder de agenda dentro del estudio de Laura y Laila es visto: “como la capacidad de ciertos actores para determinar los asuntos a tratar dentro de una comisión o en diferentes comisiones de una Cámara”. Véase, Laura Sour y Laila Munayer, “Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México”,... *op. cit.* pp. 3-4.

También existen estudios de caso, como el que realiza David Dávila, Antonio Cepeda y Jorge Romero, un trabajo que destaca el proceso de negociación que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados durante la aprobación del presupuesto para el año 2004⁵⁷, se enfatiza el rol que juega la Cámara baja en materia de presupuesto a propósito de su composición plural, analizan el marco jurídico y a los actores que se encuentran en disputa por los recursos. En síntesis, la investigación pretende destacar la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana durante la negociación del presupuesto en el poder legislativo.

Otro estudio de caso, se encuentra en una tesis de maestría que trata sobre el gobierno dividido en México. Y analiza el papel del congreso federal durante la aprobación de los presupuestos de 1998 al año 2000⁵⁸. El texto pone sobre la mesa el debate de los problemas que pueden acarrear los gobiernos divididos a las relaciones ejecutivo-legislativas, sobre todo en lo referente al tema del gasto público. En este caso se hace un recuento histórico sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo federal bajo los gobiernos unificados del PRI, para posteriormente llegar al tema concreto de la aprobación de la ley de egresos bajo gobiernos no unificados o divididos, realizando una descripción sobre la reacción de los legisladores de las diferentes fuerzas políticas al momento de discutir y aprobarse el presupuesto en el pleno.

Al análisis jurídico, el estudio comparado y de caso, y al interés por observar el comportamiento de los actores, habría que sumar los textos que

⁵⁷ David Dávila, Antonio Cepeda y Jorge Romero, *Diagnóstico de negociación presupuestaria: Propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*,... *op.cit.*

⁵⁸ Daniel, Bautista Contreras, *Gobierno dividido en México. El congreso y la aprobación de los presupuestos 1998-2000*, Tesis para optar por el grado de maestría en Estudios Sociales, línea de investigación Procesos Políticos, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

recurren al análisis de las cifras sobre el gasto público, para conocer el desempeño del legislativo en la etapa de la aprobación del presupuesto.

En un estudio de Enrique Gutiérrez, se destaca el papel que tuvo la participación de la sociedad civil y los legisladores federales durante la LVII y LVIII Legislaturas, en lo que corresponde a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación bajo un contexto de gobiernos divididos⁵⁹, y para ello recurre fundamentalmente a un análisis de las cifras (datos duros) sobre la asignación del gasto público a las entidades federativas, las reasignaciones presupuestales a sectores prioritarios, la conformación de bolsas de recursos para la atención de demandas particulares que modificaron la asignación original propuesta por el ejecutivo federal, entre otros. Todos estos indicadores permiten al autor abordar el problema del presupuesto y el nuevo rol que juega la cámara baja dentro de los cambios políticos que han surgido en México en las últimas décadas.

Si bien todos los textos coinciden en estudiar el nuevo activismo del poder legislativo ante una realidad en el país en la cual el presidente de México deja de tener el control del poder legislativo, los nuevos estudios académicos sobre la cámara se interesan por diferentes temas y recurren a diferentes metodologías. Hay autores que enfatizan en la transparencia sobre el presupuesto, otros se interesan más por la participación de la sociedad durante la aprobación del gasto público, y hay quienes se concentran en el tema jurídico.

⁵⁹ Enrique, Gutiérrez Márquez, “Análisis y crítica al proceso legislativo para la aprobación del presupuesto de egresos de la federación: análisis en el marco de la LVIII legislatura Federal”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Coord.), *Para qué sirve el poder legislativo*, Cámara de Diputados/UAM/Universidad de Colima/Porrúa, 2007, México.

Los estudios de caso tienden a ser más intensivos y ahondan sobre las particularidades de lo observado durante un lapso de tiempo muy corto, en cambio, los análisis que son más extensivos, tienden a ser generales y comparativos. Ambos tipos de estudio son muy valiosos porque aportan particularidades, comparaciones y generalidades sobre un tema relativamente nuevo en México.

2.2 Los estudios sobre los congresos a nivel local

A partir de una mayor pluralidad política en los recintos legislativos locales era de esperarse que surgieran estudios académicos al respecto, pero, como se ha mencionado, los estudios sobre la aprobación del presupuesto son pocos y su aplicación a las entidades federativas son aún más escasos.

Alonso Lujambio fue uno de los primeros autores que empezó a trabajar el tema de los gobiernos sin mayoría en los Estados de la República Mexicana. Su aporte es un estudio comparado de 11 entidades de la federación entre los años de 1989 y 1997⁶⁰. El autor en su estudio destaca que en aquellos gobiernos donde el congreso se componía por una mayoría diferente al partido del gobernador, se presentaron conflictos y no pasaron las reformas de importancia que envió el ejecutivo al congreso. Lo que demuestra el nuevo activismo de los congresos locales.

Pero sobre el tema del presupuesto en realidad no se dice mucho, sólo se menciona que con la llegada de los gobiernos divididos, la ley de egresos enviada por el ejecutivo ha tendido a ser modificada por el legislativo para el caso de algunos Estados, y en algunas coyunturas, han surgido conflictos entre los principales partidos al momento de aprobarse el gasto sin que haya habido algún tipo de parálisis o ingobernabilidad en los gobiernos estatales.

⁶⁰ Alonso Lujambio (Coord.), *Gobiernos divididos en la federación mexicana, ...op.cit.*

La mayor parte de los autores que participaron en la obra coordinada por Alonso Lujambio, estudian algunos casos de conflictos que se suscitaron entre el ejecutivo y el legislativo bajo un contexto de gobiernos divididos y tienen que ver con la aprobación de ciertas leyes o modificación de las mismas en las que el ejecutivo tuvo que negociar con el legislativo para que éstas fueran aprobadas por los legisladores, el caso concreto de las leyes de presupuesto sólo fueron mencionadas de manera somera.

Por ejemplo, con la llegada de los primeros gobiernos divididos en Guanajuato y Chihuahua, los congresos locales realizaron constantes modificaciones y recortes a la iniciativa del presupuesto de los gobernadores, dichos cambios generalmente obedecían, según los estudios, a criterios políticos para limitar la influencia del gobernador en lo referente a los recursos destinados a la obra pública, al gasto social y a la administración del gobierno del Estado⁶¹. En estos ejemplos, del texto coordinado por Alonso Lujambio, se expone cómo se modificó el gasto público y cuáles fueron los conflictos que se suscitaron entre las diferentes fuerzas políticas al interior del congreso y luego entre éste y el ejecutivo.

En realidad, la mayoría de los estudios sobre los congresos locales se enfocan en la productividad legislativa de los recintos legislativos y su relación con el tema de la eficacia y la gobernabilidad. Francisco Reveles, en un artículo que se titula “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”⁶², realiza una evaluación general sobre las diversas investigaciones que se han hecho de los congresos estatales en México, señalando los temas tratados así como los enfoques teóricos y metodologías

⁶¹ Véase Alonso Lujambio, ... *op. cit.* pp. 69-127.

⁶² Francisco, Reveles Vázquez, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, en *Estudios Políticos*, núm. 23, novena época, mayo-agosto, 2011, pp. 11-30.

empleadas, llegando a la conclusión que las investigaciones académicas se concentran fundamentalmente en la producción legislativa poniendo menor atención, señala el autor, en el cumplimiento de las funciones sustantivas del poder legislativo.

El trabajo de Rosa Alacio (en un artículo publicado en 2011 titulado “Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del congreso de Tlaxcala”)⁶³ es un ejemplo de estudios enfocados a la temática de la producción legislativa donde la iniciativa de ley sobre el presupuesto es vista como cualquier otra ley, que puede ser susceptible de modificarse o no, y en esa medida se cuantifica y se clasifica como un caso más de leyes que son aprobadas, modificadas o rechazadas por los congresos. De modo que la ley de presupuesto no es analizada a profundidad tal y como debiera de hacerse dada su importancia. Otros ejemplos de estudios que se enfocan a la productividad legislativa son el de Alberto Aziz,⁶⁴ quien hace un estudio comparado entre gobiernos divididos y gobiernos unificados (publicado en 1996 y titulado “Gobiernos divididos entre la reforma y la polarización”) y concentra su análisis en torno a la productividad, calidad legislativa, coaliciones y el establecimiento de la agenda pública. El texto de Álvaro López (titulado “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México” y publicado en 2007) es

⁶³ Rosa Ynés y Alacio García, “Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala”, *en* Estudios Políticos, núm. 23, novena época, Mayo-agosto, 2011, pp. 49-80.

⁶⁴ Véase Alberto, Aziz Nassif, “Gobiernos divididos entre la reforma y la polarización”, *en* María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.),... *op.cit.*

otro ejemplo más que compara tres estados con gobiernos divididos, y aborda la cuestión de la productividad y su calidad legislativa⁶⁵.

De esta manera existen investigaciones que mencionan la problemática del presupuesto pero no abordan el tema como tal, por ejemplo, un artículo que estudia el congreso de Baja California, publicado en 2001 por Cuauhtémoc López⁶⁶, destaca la importancia que tiene la alternancia y la pluralidad política para que el ejecutivo deje de subordinar al legislativo. Pensando en Baja California, el autor en su investigación resalta que la llegada de los gobiernos divididos ha permitido la existencia de una política de acuerdos y negociaciones volátiles y coyunturales. Para demostrarlo, Cuauhtémoc López alude a algunos casos sobre la aprobación de los presupuestos y la fiscalización en Tlaxcala, pero sólo a modo de ejemplo, nunca se ahonda sobre el tema. De esta manera ejemplos como el anterior, se pueden encontrar en diversos estudios que priorizan sobre otros puntos como la productividad legislativa, antes que la problemática del presupuesto.

Uno de los pocos textos que trabaja el tema de los congresos locales y el presupuesto se intitula “Balance, cooperación y hostilidad entre poderes. Autoridades presupuestarias de los congresos estatales en México” se publicó en 2010 por Fernando Patrón y busca conocer la capacidad y el poder de los congresos locales para intervenir en el proceso presupuestario bajo contextos de gobiernos divididos⁶⁷. El trabajo aborda la problemática de manera comparada, donde se observan las facultades con las que cuentan los

⁶⁵ Álvaro, Fernando López Lara, “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Coord.), *Para qué sirve el poder legislativo*, Cámara de Diputados/UAM/Universidad de Colima/Porrúa, 2007, México.

⁶⁶ Cuauhtémoc, López Guzmán, “La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes”, en *Estudios Fronterizos*, vol. 2, núm. 3, 2001, pp.41-62.

⁶⁷ Fernando, Patrón Sánchez, “Balance, cooperación y hostilidad entre poderes, autoridades presupuestarias de los Congresos estatales en México”, en *Revista Renglones*, núm. 61, septiembre, 2010.

congresos locales en materia de presupuesto, para ello Fernando Patrón recurre al análisis de las constituciones estatales y de las leyes secundarias locales con el fin de conocer el margen de acción de los congresos estatales para fiscalizar los recursos públicos y aprobar el gasto público, a partir de ahí, y tomando en cuenta la variable de gobierno dividido, hace una distinción entre asambleas reactivas o proactivas, denotando al final del texto que las legislaturas para ser más reactivas van a depender de dos factores: el político y el jurídico.

Para el caso del Distrito Federal el texto que más se aproxima al tema del presupuesto es el de Francisco Reveles⁶⁸, pues estudia las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo local en los gobiernos perredistas, y de manera superficial menciona los casos en los que el ejecutivo se enfrentó con dificultades al momento de aprobarse el presupuesto por la Asamblea Legislativa del D.F. Reveles menciona al inicio de su texto que los congresos locales son muy poco estudiados, aunque sobre la ALDF se pueden encontrar más casos de estudio, pero poco tienen que ver con el análisis sobre el desempeño del legislativo y de la Jefatura de gobierno, así que la importancia de su texto radica en tratar de acercarse a la problemática enfocada al análisis del desempeño de los órganos de poder locales del D.F.

Ahora bien, si son escasos los estudios sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en los congresos estatales, es más escaso o nulo encontrar un estudio académico sobre el tema del presupuesto y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en la Ciudad de México. Así las cosas, el

⁶⁸ Francisco, Reveles Vázquez, “El partido mayoritario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: El Jefe de Gobierno y el PRD”, Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales, *Los rumbos de la democracia y las elecciones del siglo XXI*, celebrado del 30 de agosto al 03 de septiembre de 2011, pp. 1-66.

presente trabajo pretende poner el tema sobre la mesa, aproximarse a éste y tratar de entenderlo.

Por lo tanto, como se puede observar, los estudios sobre los congresos y la problemática de los presupuestos son más comunes a nivel federal (aunque no suficientes) que a nivel local. Es evidente que ante la descentralización del presupuesto federal y consecuentemente las mayores responsabilidades que adquieren los Estados de la República y ante la capacidad real de hacer efectivos los poderes que la constitución federal le otorga a las entidades federativas, surge la necesidad de voltear a ver lo que está pasando con los poderes y sus controles a nivel local.

El Distrito Federal no es una entidad que se mantenga ajena al contexto donde los congresos locales y el federal, juegan actualmente un papel más activo en la toma de decisiones, si bien es cierto, que la capital del país no es un Estado, también es muy cierto que cuenta con facultades similares al del resto de las entidades federativas y entre ella se encuentra -cómo se va observar más adelante- el derecho de que los capitalinos, por medio de sus representantes, elaboren y aprueben su presupuesto local.

A la fecha se sabe que durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard, la aprobación del presupuesto y la revisión de la cuenta pública no han sido un asunto fácil en la vida pública de la ciudad, sino más bien han sido, en muchos casos, temas polémicos donde la ALDF juega un papel importante⁶⁹.

⁶⁹ Francisco, Reveles Vázquez, “El partido mayoritario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: El Jefe de Gobierno y el PRD”,... *op.cit.*, pp. 1-66.

Conclusiones

El presupuesto público no es únicamente un documento contable y financiero en el que el legislativo sólo comete con autorizar la propuesta del ejecutivo de manera formal para cumplir con un acto administrativo, también implica hablar de un control jurídico, en el que la asamblea potencialmente puede intervenir para modificar las decisiones del ejecutivo en un tema tan fundamental como lo es el gasto público que tiene repercusiones directas en la economía y en la sociedad de un país o una región determinada.

El presupuesto, además es un documento político porque en él se reflejan las prioridades del ejecutivo para redistribuir los recursos públicos afectando o beneficiando los intereses de diferentes sectores de la sociedad, donde la asamblea sirve como un espacio público de deliberación y control sobre la propuesta del ejecutivo para asignar el gasto.

El grado de control legislativo con el que cuente una asamblea, en materia de gasto público, va a depender de la naturaleza jurídica del presupuesto y de la concepción que se tenga de éste, y en esa medida también va a depender el peso político de la asamblea para intervenir en la definición del gasto y poder representar los intereses de sus electores al tiempo de servir, a la vez, como contrapeso del poder ejecutivo.

La composición partidista de una asamblea es otro elemento que también puede influir para que se pueda ejercer un mayor control legislativo sobre el presupuesto, de manera que, teóricamente ante un gobierno sin mayoría se espera que la asamblea active sus recursos jurídicos disponibles para influir en el gasto público, en cambio, con un gobierno unificado los incentivos son menores, ya que el ejecutivo controla al legislativo con su contingente legislativo mayoritario.

El estudio de los congresos locales y federal en México es relativamente reciente, y en materia de presupuesto lo es aún más, sin embargo, la existencia cada vez mayor de gobiernos sin mayoría y tomando en cuenta la importancia del presupuesto resulta necesario abordar el problema. A los temas de la productividad, eficacia, parálisis de gobierno, y transparencia que actualmente ya se estudian, sobre todo a nivel federal, habría que sumarles estudios de caso sobre la aprobación de una ley en específico, como la del presupuesto, para entender mejor el papel del poder legislativo dentro de la dinámica de los procesos políticos que se han dado en el país y en las entidades federativas en las últimas décadas.

Por lo tanto, en adelante la investigación se va enfocar a estudiar el papel o rol que la Asamblea Legislativa ha jugado en la fase de la aprobación del presupuesto, partiendo primero, del estudio de sus facultades con el fin de conocer las características y la naturaleza jurídica del presupuesto en el D.F., en segundo lugar, se va analizar el caso de dos legislaturas en concreto (la II y III legislatura de la ALDF que comprende los periodos del año 2000-2003 y 2003-2006 respectivamente), para conocer lo que sucede en los hechos durante la aprobación del presupuesto bajo un contexto de un gobierno dividido y un gobierno unificado, tomando en cuenta las características políticas y jurídicas particulares del D.F.

CAPÍTULO II

1. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL: SU MARCO LEGAL Y LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

Introducción

Durante mucho tiempo los ciudadanos del D.F. no tuvieron representantes políticos locales para que vieran por los intereses de los capitalinos y se hicieran responsables ante ellos, todo estaba a cargo de la federación, sin embargo la situación empezó a cambiar a en los últimos 12 años del siglo pasado, de manera que, en la actualidad los habitantes del D.F. cuentan con un Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y una Asamblea Legislativa para que representen sus intereses.

En materia de presupuesto público, el órgano legislativo local al principio no contó con facultades para controlar jurídicamente al Jefe de Gobierno, situación que cambió tiempo después, al dotar a la Asamblea Legislativa de prerrogativas para influir en el gasto público, aunque todavía la Asamblea, en comparación con el congreso federal, sigue teniendo un control limitado sobre el gasto, como por ejemplo, en materia de deuda pública, pero también en el sentido de que los representantes no pueden modificar la propuesta del ejecutivo, situación que le resta poder de control.

El presente capítulo pretende describir y analizar la fase de la aprobación del presupuesto desde un punto de vista jurídico, con el fin de

conocer los límites y alcances de la Asamblea Legislativa en lo que respecta a su poder de control del ejecutivo, tomando en cuenta las condiciones jurídico-políticas en las que se encuentra el Distrito Federal.

1.1 La representación política en la ciudad de México

Con la supresión del régimen municipal en la capital del país en 1929, por una iniciativa de ley impulsada por Álvaro Obregón, los habitantes de lo que hoy es la ciudad de México se quedaron sin derechos políticos para poder elegir a sus gobernantes y representantes locales⁷⁰. En cambio el presidente de México pasaba a ser responsable directo sobre el nombramiento de quienes deberían encargarse de los asuntos político-administrativos de la capital, de esta manera surgió lo que se conoció por mucho tiempo como el Departamento del Distrito Federal (DDF), en donde el presidente de la república nombraba y removía libremente al jefe del DDF. A su vez existía una figura de delegaciones que su sustituirían los municipios de la capital, al frente de las cuales quedaron delegados designados por el jefe del DDF. Durante 59 años los capitalinos sólo gozaron del derecho a votar por sus representantes a nivel federal. En materia legislativa el Congreso de la Unión formalmente era el que contaba con la facultad para la elaboración y aprobación de leyes concernientes al Distrito Federal. Sin embargo, en realidad el presidente de la república, en los hechos, concentró el poder en materia legislativa y administrativa a causa de la subordinación del Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo⁷¹.

No fue sino hasta el año de 1988, cuando los ciudadanos del D.F. contaron con una Asamblea de Representantes que estaría compuesta por

⁷⁰ Pablo, Becerra Chávez, “De la posrevolución a nuestros días: 1928-2003”, en Gustavo Emmerich, *Las elecciones en la Ciudad de México 1376-2005*, Instituto Electoral del Distrito Federal/ Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, México, pp. 291-357.

⁷¹ *Idem*.

personas electas de manera libre y directa, que si bien tenía facultades muy limitadas, que para nada se comparaban con los congresos locales de los Estados de la República, lo cierto es que sería el inicio de una serie de cambios políticos que se fueron dando en el transcurso de los años hasta que los habitantes de la ciudad de México, lograron conquistar derechos políticos ya no solo para votar por una Asamblea de Representantes, que con el tiempo se convirtió en una Asamblea de Legisladores, sino también para votar por un Jefe de Gobierno que sería lo equivalente, pero no igual, a un gobernador de la República.

1.1.1 La Asamblea de Representantes

En 1988 surge la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación integrado por 40 representantes elegidos según el principio de mayoría relativa y 26 elegidos mediante el principio de representación proporcional. Sus facultades en aquellos años eran mínimas y entre ellas no se contemplaba la de legislar. Solo podía, entre otras cosas, “emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”⁷² e iniciar leyes en el Congreso de la Unión en materia del D.F. tal y como se puede observar en el cuadro 1.

⁷² Facundo, González Bárcenas, “Partidos políticos y representación en el Distrito Federal”, en Cecilia Rivadeneyra Pasquel (Coord.), *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006, México, p.134.

Cuadro 1. Facultades de la Asamblea del Distrito Federal a partir de su creación

A partir de 1988, fecha de su creación	A partir de la reforma de 1993	A partir de la reforma de 1997
Emitir bandos, reglamentos y ordenanzas de policía y buen gobierno	Expedir su ley orgánica, expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	Incorporó facultades en materia electoral local; del registro público de la propiedad y del comercio
Realizar actividades de consulta promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno, y dirigir recomendaciones al Departamento.	Aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal y revisar la cuenta pública del año anterior	Legislación local en servicios de seguridad prestados por empresas privadas; de adquisiciones y obra pública y de responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales judiciales del fuero común
Recibir y examinar los informes de ejecución del presupuesto y programas	Presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal	
Participar en la revisión de la cuenta pública con la Cámara de Diputados, citar a los funcionarios para que informen y formularles peticiones	Legislar en diversas materias en el ámbito local, entre ellas, administración pública local; presupuestos, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor.	
Aprobar los nombramientos de los magistrados, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que haga el presidente de la República	Legislación local en: bienes del dominio público y privado; servicios públicos; justicia cívica; participación ciudadana, organismo protector de los derechos humanos; civil; penal, defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; previsión social; fomento cultural; función social y educativa	
Ser informada una vez al año del Estado que guarda la administración del Distrito Federal, e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal.	Legislación en materia de planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; preservación del medio ambiente; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte y tránsito; fomento económico y protección del empleo; mercados; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos, desarrollo agropecuario; vivienda; salud y turismo.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas, del año de 1989 a 2006; y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y sus reformas, del año de 1994 a 2006.

En el año de 1993 la Asamblea de Representantes adquiere la facultad de legislar en materia local, como por ejemplo: en administración pública; contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado; en materia civil y penal; desarrollo urbano y uso del suelo; vías públicas, transporte y tránsito; establecimientos mercantiles; vivienda; salud; turismo; entre otros⁷³. (Ver cuadro 1). No obstante la Asamblea de Representantes sólo ejercía aquellas facultades que le eran expresamente conferidas por la constitución, ya que las demás seguían correspondiendo al Congreso de la Unión, como era el caso de la aprobación de los montos de endeudamiento incorporados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal o la aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁷⁴. Es en este año, cuando también se le otorga la facultad para incluir la aprobación del Presupuesto de Egresos y revisar la Cuenta Pública. Lo cual nos permite observar que dichas características se asemejan más a un poder legislativo.

1.1.2 La Asamblea Legislativa del D.F.

Empero en realidad, es hasta el año de 1996 cuando podemos verdaderamente hablar de un órgano de representación política para los ciudadanos del D.F. en razón de que para éste año, las facultades de la Asamblea aumentaron y se incorporaron las facultades de legislar en materia electoral (local), de registro público de la propiedad y de comercio; de adquisiciones y obra pública, entre otras⁷⁵(ver cuadro 1). Por otro lado, se suprime la facultad del presidente de la república para iniciar leyes y decretos ante, lo que va a ser denominado a partir de 1996 como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al tiempo

⁷³ *Ibid.*, pp.130-140.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 139-140.

⁷⁵ Pablo, Becerra Chávez, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”,... *op.cit.*, pp.338-339.

que aumentan sus atribuciones, como la de designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, por renuncia o por cualquier otra causa, al sustituto que concluya el cargo, además de que se le reconoce la atribución de examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del D.F. Aunado a lo anterior, con la reforma política de 1996 se crea la figura del Jefe de Gobierno del D.F. y de los Jefes Delegacionales elegidos por sufragio directo, universal libre y secreto⁷⁶, igualmente se crea la figura del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Permitiendo con dichas instituciones garantizar las decisiones de los ciudadanos sobre sus opciones políticas para que se les represente a nivel local, aunque los poderes federales sigan conservando aún algunas atribuciones como las de tener facultades legislativas para promulgar el Estatuto de Gobierno y aprobar el endeudamiento público del gobierno del D.F.

De ahí que, para el caso de la Ciudad de México, “a pesar de que aún no se tienen instituciones legislativas y de gobierno que puedan equipararse plenamente con los poderes locales de los estados de la República, si se han creado instituciones que pueden tener el atributo de la representación política de los ciudadanos capitalinos”.⁷⁷ Y así, con la creación de un instituto autónomo para organizar elecciones (Instituto Electoral del Distrito Federal.); y de un tribunal electoral para dirimir las controversias derivadas de los comicios (Tribunal Electoral del Distrito Federal) sumados a las actuales facultades de la ALDF se puede decir que, los habitantes del D.F. adquieren derechos políticos plenos que desde 1929 hasta el año de 1996 no gozaban.

⁷⁶ Manuel, Larrosa Haro, “Las transformaciones del gobierno local del D.F. De la liberalización política a la democratización: 1977-2004”, en Antonella Attili, *Treinta años de cambios políticos en México*, Miguel Ángel Porrúa /Cámara de Diputados LIX Legislatura/ Universidad Autónoma Metropolitana, 2006, México, pp.111-140.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 160.

Ahora el debate sobre la representación política en la ciudad de México se debe de centrar en lo referente a su calidad y a las facultades con las que cuenta la ALDF para servir de contrapeso al poder ejecutivo.

1.2 Los gobiernos de mayoría en la ciudad de México

El caso del D.F. se ha caracterizado por contar casi siempre con gobiernos unificados, salvo por una excepción en la II Legislatura (2000-2003), además no habido alternancia política, no cuando menos a partir de que se crea la figura del Jefe de Gobierno y la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997). A lo anterior habría que sumarle que el partido dominante en la ciudad (PRD) mantiene el poder en la mayoría de las demarcaciones territoriales llamadas Delegaciones Político Administrativas. Es decir, en el Distrito Federal se observan, por un lado, *gobiernos unificados horizontales*⁷⁸, como Colomer los llama, en tanto que el partido del Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuanta con una mayoría en la Asamblea Legislativa. Pero además, el PRD tiene *gobiernos unificados verticalmente*, donde de acuerdo con Colomer, esto significa que un solo partido político ocupa el gobierno central y la mayor parte de las unidades regionales o locales en un esquema de división vertical de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, es decir, que para el caso del D.F. el partido que detenta el gobierno central, la Jefatura de Gobierno, también controla la mayoría de las Delegaciones Político Administrativas del D.F.

Según Colomer, los gobiernos unificados tanto horizontalmente como verticalmente tienden a promover la unificación y centralización del poder. El PRD a partir del año 2003, ha conquistado la Jefatura de Gobierno, la mayoría

⁷⁸ Josep Colomer, *Instituciones Políticas*, Ariel, 2001, Barcelona.

de escaños en la ALDF, y la mayoría de las Delegaciones Político Administrativas.

Derivado de lo anterior, se podría pensar que en el D.F. el poder se encuentra concentrado en la Jefatura de Gobierno, por lo que la Asamblea, en la mayoría de las ocasiones, no hace más que aprobar las iniciativas del ejecutivo, a modo de los tiempos de la hegemonía del PRI. Ergo, el equilibrio de poderes quizás no sea tan claro ante una situación como la del D.F. donde tampoco se ha presentado la alternancia política en los últimos 15 años.

Entonces todo parecería indicar que los gobiernos perredistas no tendrían problemas para implementar sus políticas públicas y la aprobación de sus presupuestos anuales, pues no sólo ha controlado el poder de manera horizontal (el órgano ejecutivo y legislativo) sino también el poder de manera vertical (la mayoría de las delegaciones). Pero además, si a lo anterior se le suma que al parecer la naturaleza del presupuesto en el D.F es formal y no material como, en su momento, se comentó en el anterior capítulo, esto reforzaría la idea que si bien en la ciudad de México se han presentado cambios político-jurídicos importantes, en materia de presupuesto, la Asamblea se encuentra limitada por las propias condiciones políticas en las que casi siempre se han presentado gobiernos de mayoría con una fuerte concentración del poder, y un marco jurídico que refuerza la anterior situación y mengua las facultades de la Asamblea.

Sin embargo, es de todos sabido que los gobiernos perredistas en el D.F. se han caracterizado por tener diferencias internas (en el partido y en el gobierno) importantes, ya que aún con la presencia de gobiernos unificados en el D.F., la relación entre el ejecutivo y el legislativo no ha sido, en varias

ocasiones, armónica como pudiera esperarse. Desde la creación del PRD, las divisiones internas son muy marcadas y los conflictos siempre han sido constantes entre las diferentes corrientes y fracciones del partido, formado desde su inicio por diferentes grupos políticos provenientes del PRI y por diversos partidos y organizaciones de izquierda, los cuales no sólo tuvieron reconocimiento formal en la estructura partidaria, sino que se les dio representación en los órganos directivos de acuerdo con la fuerza que representaban⁷⁹.

Y es justamente la situación anterior la que no nos permite deducir, como pudiera pensarse teóricamente, que ante gobiernos unificados la relación entre el ejecutivo y el legislativo sería más armoniosa en el D.F. En todo caso habría que corroborarse empíricamente. Además, por otro lado, se debe de tomar en cuenta que en el D.F. ya se presentó el fenómeno del gobierno dividido y bajo estas condiciones el ejecutivo local se pudo haber enfrentado a mayores restricciones para que se aprobaran sus proyectos de presupuesto anuales y la Asamblea Legislativa, en cambio, pudo haber jugado un papel más activo.

Para el caso del presupuesto se sabe que éste no siempre ha sido aprobado sin consecuencias políticas y jurídicas por los legisladores de la Asamblea, y a propósito de la existencia de un gobierno sin mayorías durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador, resulta interesante observar si dichos conflictos y consecuencias políticas se asocian o tienen que ver con la composición de la Asamblea Legislativa y sus facultades para intervenir en la aprobación de los recursos públicos. Luego entonces, ¿Ante la presencia de un partido predominante en el Distrito Federal en el que el Jefe de gobierno casi

⁷⁹ *Idem.*

siempre ha contado una mayoría en la Asamblea, se puede pensar que el legislativo cumple verdaderamente con su función de servir cómo un órgano de contrapeso en materia de presupuesto? ¿Existe alguna diferencia sobre el papel que la Asamblea ha desempeñado, al momento de aprobarse los presupuestos anuales, durante un gobierno unificado y un gobierno dividido en el D.F.? ¿Cuáles son exactamente las facultades que la Asamblea Legislativa tiene sobre el presupuesto y como afectan en su función como un poder de contrapeso? ¿Cómo es que la composición política del la Asamblea puede contribuir a reforzar o debilitar sus funciones de control? ¿Hasta qué punto la Asamblea se ve afectada para intervenir en el presupuesto público por causas políticas y jurídicas?

Para responder a las anteriores preguntas, primero que nada, en lo que resta del capítulo se va analizar el marco normativo para conocer las facultades formales con las que cuenta la Asamblea en materia de presupuesto y de esta manera poder acercarnos a la problemática del gasto público como un acto jurídico.

2. EL CONTROL LEGISLATIVO EN MATERIA DE PRESUPUESTO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, SEGÚN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL D.F.

2.1 Las facultades de la Asamblea Legislativa del D.F. en materia de presupuesto

Cuando se creó la Asamblea de representantes, ésta no contaba con la facultad de aprobar el presupuesto, ni tampoco podía controlar al poder ejecutivo mediante la revisión de la cuenta pública. Además no poseía facultades para legislar en materia de administración pública local, presupuesto, contabilidad y gasto público, ni tampoco regulaba su contaduría mayor. De hecho, como se pudo apreciar en el cuadro 1, la Asamblea no podía legislar en ninguna materia, lo cual implicaba que no podía expedir ni su ley orgánica, por lo que su regulación interna dependía del Congreso de la Unión.

En cambio, sólo podía recibir y examinar los informes sobre la ejecución del presupuesto ejercido, en aquel entonces por el presidente de la República. En relación a la cuenta pública, la Asamblea estaba facultada para revisarla en conjunto con la Cámara de Diputados, y los asambleístas del D.F., sólo podían citar a los funcionarios para que se les formularan preguntas e informaran sobre el estado de la cuenta pública. Pero en realidad no existía una herramienta legal que les permitiera a los asambleístas sancionar a los funcionarios públicos en caso de un mal uso del ejercicio de los recursos públicos del D.F.

Por lo tanto, la Asamblea carecía tanto de control legislativo como político para contrapesar y vigilar al ejecutivo, por lo que no podría vérselo como una auténtica asamblea o cámara. De acuerdo con Packenham, se puede

hablar de tres grandes grupos de funciones de los congresos, a saber, el de legitimación, legislación y vinculación entre la sociedad y el sistema político⁸⁰. Manuel Larrosa destaca tres principales funciones para el caso de la Asamblea Legislativa del D.F. “la de fiscalizar al gobierno central de la ciudad, ser el espacio local de la representación política de sus ciudadanos, y tercero, producir junto con el Congreso de la Unión el marco legal para la ciudad de México”⁸¹. Partiendo de lo anterior, la Asamblea no contaba, por lo menos, con la función de legislación ni con la función de fiscalización.

Fue hasta el año de 1993, cuando se aprueba un nuevo ordenamiento para el D.F., que a la Asamblea se le dota de prerrogativas para ejercer su poder de control de los recursos públicos. Para empezar, y es algo muy importante, la Asamblea, a partir de ese momento, cuenta con el derecho de expedir su ley orgánica, y por tanto, de regularse internamente; en segundo lugar, se le faculta para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y de revisar la cuenta pública del año anterior sin la intervención de la Cámara de Diputados. Y se establece en su nuevo Estatuto de Gobierno, que el ejecutivo –que en ese momento ya no era representado por el presidente, sino por una nueva figura llamada Jefe del Distrito Federal– debe informar y dar cuenta a la Asamblea sobre el ejercicio de los recursos públicos.

Por ende, después del año de 1993, la Asamblea realmente adquiere las funciones que todo congreso tiene: la de legislar y fiscalizar al gobierno, y

⁸⁰ Robert Packenham, “Legislatures and political development”, en *Legislatures*, P. Norton (comp), Oxford University Press, pp. 661-710. Citado por María, Antonio Martínez, “La representación política y la calidad de la democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Investigaciones Sociales, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004, pp. 661-710.

⁸¹ Manuel, Larrosa Haro, “Las transformaciones del gobierno local del D.F. De la liberalización política a la democratización: 1977-2004”,... *op.cit.* p. 139.

dentro del control legislativo, habría que destacar el poder del bolsillo. Pero ¿Cuáles son realmente las facultades con las que cuenta la Asamblea para intervenir en la aprobación del presupuesto? ¿Y cuáles son las implicaciones?

2.2 El Estatuto de Gobierno del D.F. y la aprobación del presupuesto en la ciudad de México

Derivado de las reformas realizadas en 1993 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proporcionar un nuevo marco de la organización política de la capital de la República, se aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno en el D.F.⁸²

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), se puede afirmar que es la máxima ley dentro del marco normativo local de la ciudad de México y sólo está por debajo de la Constitución Política Federal, la cual es ley suprema en toda la Unión de acuerdo al artículo 133 constitucional, puesto que ninguna ley en sus diferentes ámbitos o materias que los Estados expidan puede estar por encima de las leyes supremas contenidas en la Carta Magna del 1917, de ahí que el artículo 133 constitucional dispone que los jueces de cada Estado se deberán arreglar a dichas leyes “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda ver en las constituciones o leyes de los Estados”⁸³.

El EGDF, si bien no es una constitución como la que tiene el resto de las entidades federativas, si es un ordenamiento que se encuentra por encima de las demás leyes iniciadas y aprobadas en el D.F., por ello la importancia de tomar en cuenta el EGDF para abordar el tema del presupuesto.

⁸² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

⁸³ Véase, Leonel, Pereznieta Castro, *Introducción al estudio del derecho*, Oxford, 2006, México, pp. 157-160; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, Art. 133.

2.2.1 La aprobación del presupuesto para el D.F.

La Asamblea Legislativa tiene facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (Art. 42 fracción II). Las anteriores facultades se han conservado, sin modificaciones desde que se aprobó el EGDF en 1993, sólo que la diferencia es que hasta antes de 1997 las facultades de la Asamblea eran con respecto a la figura del “Jefe del Distrito Federal” y, después de 1997, son respecto al “Jefe de Gobierno del D.F.”⁸⁴. Dichas facultades son básicamente las normas que le otorgan el poder del bolsillo a la Asamblea, donde la aprobación del presupuesto y su discusión forman parte del control legislativo, ya que toda resolución de la Asamblea tendrá carácter de ley o decreto (Art. 40). Es el secretario de Finanzas del Distrito Federal quien comparece ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. (Art. 67, fracción XII).

En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos

⁸⁴ Lo que cambia con la reforma de 1996, es que al antes “Jefe del Distrito Federal”, se le va a poder elegir de manera directa por la ciudadanía y se le dotan de mayores facultades que van a ser similares a la de los gobiernos estatales, de ahí que pase a ser “Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, es decir, se le agrega el sustantivo “gobierno” para denotar las nuevas facultades con las que va a contar el ejecutivo local en el D.F.

de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establezca el EGDF y las leyes aplicables (Art. 112).

Por lo tanto, corresponde al Jefe de Gobierno plantear en el Presupuesto de Egresos, las asignaciones presupuestales de las delegaciones, quienes ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos y sólo 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 (Art. 112). Los delegados también podrán proponerle al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal (Art. 117, fracción VII).

Los anteriores preceptos establecidos en el Estatuto de Gobierno, tampoco se han modificado desde la fecha de su promulgación, salvo en lo referente al artículo 67, donde se establece (a partir de 1997) que será el Secretario de Finanzas del D.F. el que explique la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos a la Asamblea Legislativa.

2.2.2 La iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos

Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno la iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos (Art. 46, fracción III) y se tiene que presentar a la ALDF a más tardar el día treinta de noviembre, para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo el Jefe de Gobierno (Art. 67, fracción XII).

La facultad exclusiva del ejecutivo para iniciar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, además de la fecha para su presentación en la

Asamblea se han mantenido vigentes, salvo que en un primer momento la iniciativa correspondía a la figura del “Jefe de Gobierno del D.F”. (En 1994 según el Estatuto de Gobierno), empero después, de la reforma de 1997, la iniciativa corresponde a la nueva figura del “Jefe de Gobierno del .D.F”.

Por otro lado, es facultad de la Asamblea determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea (Art. 42, fracción IV).

2.2.3 El Programa General de Desarrollo

Es facultad también de la Asamblea, formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno para su examen y opinión. Ambas facultades tampoco han cambiado desde la publicación del Estatuto en 1994.

La facultad del legislativo para formular observaciones al Programa General de Desarrollo del D.F. tiene su importancia, si nos atenemos a la definición que hace Escobar Gallo, Elí Gutiérrez Londoño y Alfonso Gutiérrez Londoño sobre el presupuesto, al definirlo como “una herramienta financiera que las autoridades gubernamentales utilizan con el objeto de lograr sus planes de desarrollo⁸⁵” lo cual implica que el desarrollo general pasa también por el análisis y las observaciones de los legisladores y en ese sentido, el plan de desarrollo no solo es un tema que le compete al ejecutivo, sino también al legislativo, por lo que se esperaría cierta concordancia entre la

⁸⁵ Heriberto, Escobar Gallo, Elí, Gutiérrez Londoño y Alfonso, Gutiérrez Londoño (coord.), *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, Universidad de Medellín, 2007, Colombia, p. 466.

forma de aprobar, examinar y discutir el presupuesto y de hacer observaciones al Programa General de Desarrollo del D.F. en la Asamblea.

2.2.4 Aprobación de los montos de la deuda pública

En materia de deuda, dentro del paquete de presupuesto corresponde al presidente de la República enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (art. 32 fracción III).

En la Ley de Ingresos para el D.F, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (Art. 42, fracción II).

Por ende, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para establecer los montos de endeudamiento del D.F., y es la única entidad federativa que no puede definir el monto de su endeudamiento a través o por medio de su congreso local. Esta es la limitante de la ALDF, donde el Jefe de Gobierno sólo puede someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (Art. 67, fracción XIV).

La ley General de Deuda Pública señala que El Congreso de la Unión autorizará “los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal”... “así como del

Departamento del Distrito Federal”⁸⁶ (Art. 9 de la Ley General de Deuda Pública).

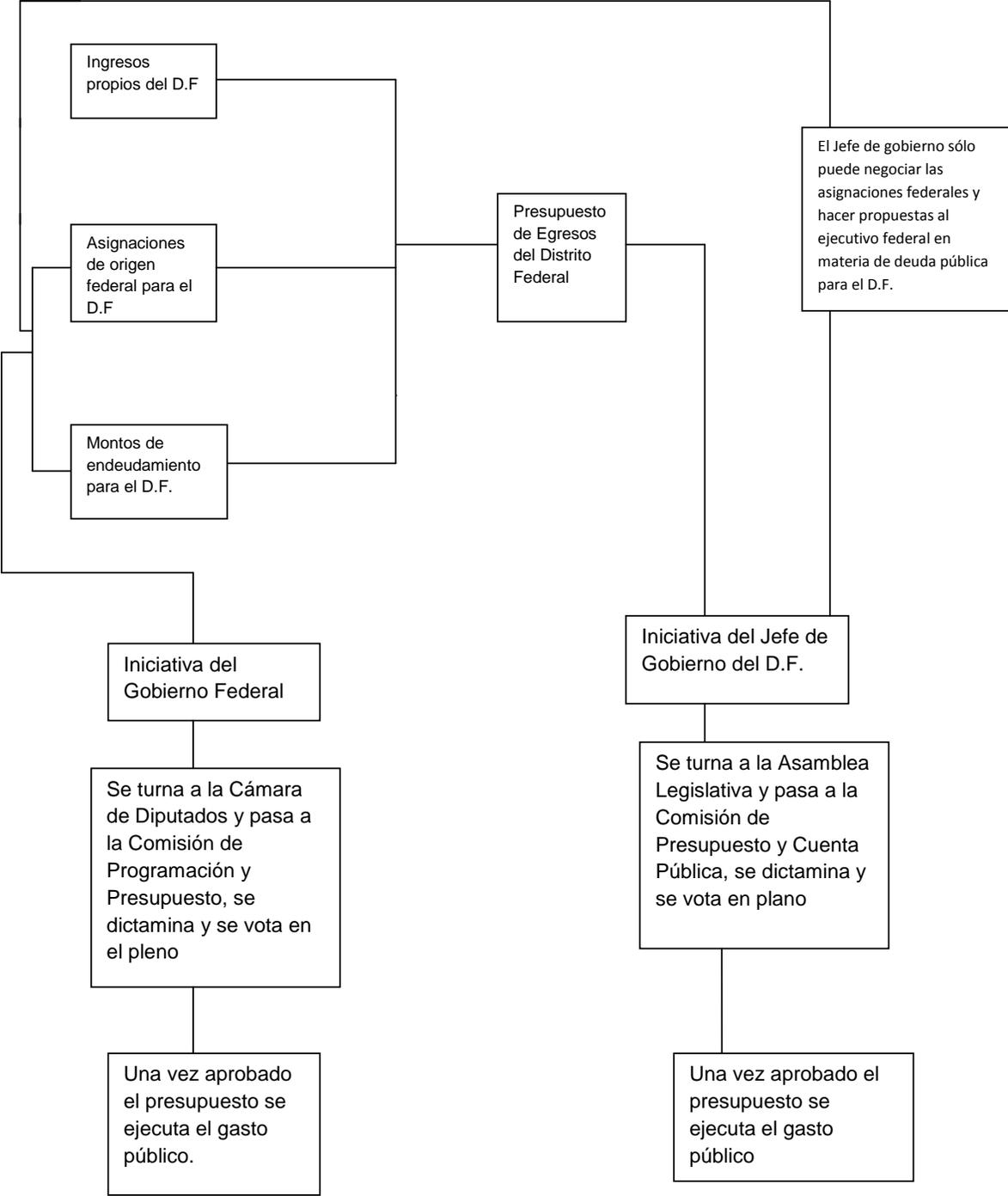
El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, “proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta”... “El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley”... (Art. 10, de la Ley General de Deuda Pública).

Por lo que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal está obligado a Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del D.F y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública (Art. 67, fracción XV).

En este sentido, la iniciativa y el proyecto de presupuesto es facultad del Jefe de Gobierno del D.F. salvo en lo que tiene que ver con los montos de endeudamiento, que son establecidos por el Presidente de la República, donde el Jefe de Gobierno solo puede hacerle propuestas al presidente, por lo tanto, la deuda tampoco es aprobada por la Asamblea Legislativa, sino por el Congreso de la Unión. Ver cuadro 2.

⁸⁶ Antes era Departamento del Distrito Federal (DDF), y en la actualidad, a partir de 1997, es Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (JGDF), sin embargo, en la Ley General de Deuda Pública todavía sigue apareciendo la figura del DDF.

Cuadro 2. Diagrama sobre la aprobación del presupuesto en el D.F.



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del Estatuto de Gobierno del D.F. en materia de presupuesto

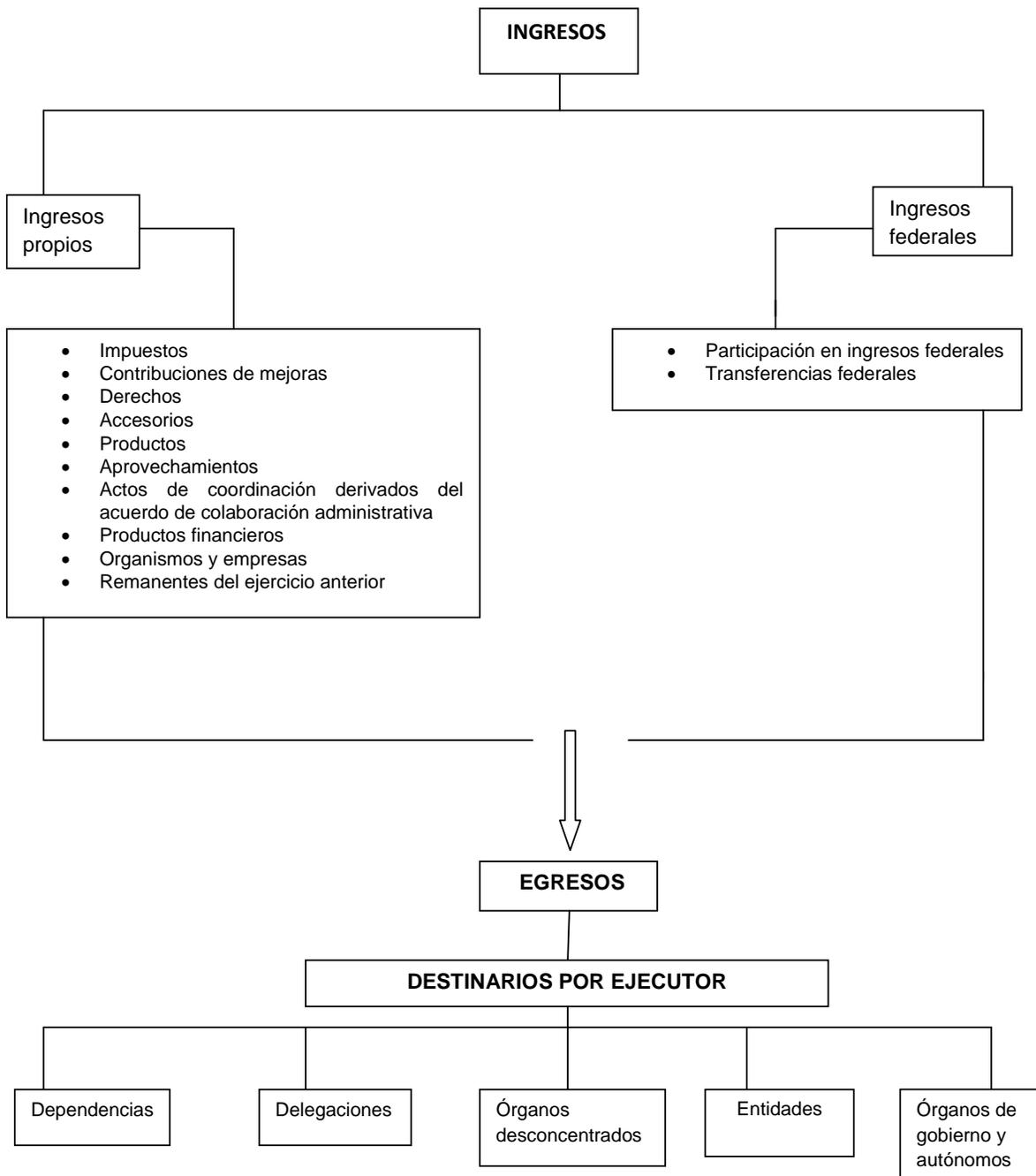
Además de la deuda pública, también existen recursos que están comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que no son ni iniciativa del Jefe de Gobierno, ni tampoco son aprobados por la Asamblea Legislativa del D.F. (Véase cuadro 2), dichos recursos son los provenientes de las *asignaciones federales* o *transferencias federales* que son todas aquellas asignaciones de origen federal por concepto de aportaciones, convenios, lineamientos y fondos federales a los que tenga derecho y participe el Distrito Federal, de conformidad por lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación⁸⁷.

Sin embargo, también existen los llamados *ingresos propios*, que son distintos a los recursos por concepto de transferencias y provienen de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos del sector paraestatal del Distrito Federal e impuestos locales⁸⁸ (Ver cuadro 3).

⁸⁷ Véase los Decretos de Presupuesto del Distrito Federal, del año 2000 al 2012, en el apartado que se titula: “de sus definiciones”.

⁸⁸ *Idem*.

Cuadro 3. Composición del presupuesto del D.F.: ingresos, egresos y los destinatarios de los egresos



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la Secretaría de Finanzas del D.F. y de los Decretos de Presupuesto del Distrito Federal que comprenden los años de 2000 a 2012.

Por lo tanto, el presupuesto se compone de ingresos provenientes de la federación y de los ingresos captados por el gobierno local en el D.F. mismos que les son asignados a las distintas dependencias administrativas que en el D.F. se clasifican en cinco grandes grupos: *Dependencias, Delegaciones, Órganos desconcentrados, Entidades, y Órganos de gobierno y autónomos*; que a su vez, van a ser los encargados de ejecutar directamente el presupuesto durante un año⁸⁹. Cabe decir, que de lado de los ingresos propios que capta el gobierno del D.F. éstos constituyen alrededor del 50 por ciento del total del presupuesto⁹⁰, un porcentaje importante (Ver cuadro 3).

2.3 La influencia de la Asamblea en la aprobación del presupuesto

Antes que todo, es importante señalar que las facultades del ejecutivo y del legislativo en materia presupuestal, en lo sustancial, se han mantenido sin modificaciones en la ciudad de México desde la creación del Estatuto de Gobierno del D.F. Los cambios que se hacen, son sólo para sustituir la figura jurídica del Jefe del Distrito Federal por la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en relación al legislativo, para sustituir la figura de la Asamblea de Representantes, por la figura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero las facultades para el legislativo y el ejecutivo, en materia de presupuesto, prácticamente no han cambiado desde la creación del EGDF a la fecha.

A partir de lo que establece la ley para asignar los recursos públicos en el D.F. se puede destacar que el ejecutivo tiene como fecha el 30 de noviembre para entregar el Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. y en el caso de inicio del periodo del titular del ejecutivo, hasta el 20 de diciembre,

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ Según los presupuestos anuales revisados durante el periodo a estudiar en ésta investigación

por lo que la Asamblea cuenta con un periodo muy corto de tiempo para aprobar el presupuesto tomando en cuenta que la fecha límite de aprobación es el 01 de diciembre. Ergo, se puede considerar que el tiempo no resulta precisamente favorecedor para analizar y aprobar el ejercicio del gasto público anual por parte de los congresistas. Y lo mismo sucede para el caso de las legislaturas estatales en México y el congreso federal, pues la mayoría de los recintos legislativos cuentan, en promedio, con un mes para aprobar sus presupuestos locales⁹¹.

Por otro lado, el hecho de que el Jefe de Gobierno cuente con la facultad exclusiva de la iniciativa del Presupuesto de Egresos, revela quien tiene la prioridad para establecer de qué manera se van a ejercer los recursos públicos en el Distrito Federal. Pues el presupuesto en este contexto, puede ser interpretado como un instrumento de desarrollo económico y social en el que se plasman las obras prioritarias del gobierno. Lo cual resulta lógico, partiendo del hecho de que es el ejecutivo quien tiene la facultad de elaborar el Programa General de Desarrollo del D.F. y para poder implementar su plan de desarrollo, el gobierno necesita que se aprueben los recursos monetarios necesarios. Por lo tanto, desde este punto de vista, el legislativo podía verse como un obstáculo para que el gobierno implemente sus obras prioritarias plasmadas en el plan de desarrollo, en el caso que la Asamblea intente, de alguna manera, presionar para que el presupuesto se modifique o no se apruebe.

⁹¹ Fernando, Patrón Sánchez, “Balance, cooperación y hostilidad entre poderes, autoridades presupuestarias de los Congresos estatales en México”, *en* Revista Renglones, núm. 61, septiembre, pp. 38-52.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con el congreso federal (Ver pp. 11y 12 del primer capítulo) la Asamblea Legislativa no cuenta con la facultad expresa de modificar el presupuesto. Por lo que si nos atenemos a lo que señala la ley de manera explícita, la Asamblea puede examinar, discutir y aprobar, pero no modificar, el gasto público. En este sentido, la naturaleza jurídica del presupuesto se puede interpretar como una ley sólo en sentido formal, lo cual quiere decir que no contiene una regla de derecho y es simplemente una norma administrativa. Máxime tomando en cuenta la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹² que consideró al presupuesto como un acto administrativo, por lo que le dio la razón, en aquellos momentos, al Jefe de Gobierno y a la mayoría parlamentaria del PRD y falló en contra de las minorías parlamentarias del PRI y el PAN quienes sostenían que el presupuesto era una ley en sentido material, lo cual implicaba que la Asamblea podía ejercer su control legislativo, haciendo observaciones al presupuesto, partiendo de la lógica que toda resolución de la Asamblea tiene un carácter de ley o decreto (Art. 40 Estatuto de Gobierno del D.F).

La anterior situación legal de la Asamblea Legislativa, que no puede modificar el presupuesto, y la facultad exclusiva del ejecutivo, de iniciar el presupuesto de egresos, alimenta la idea y la concepción de ver más al gasto público como una herramienta administrativa-financiera, que como un documento político que requiera de la intervención de un segundo poder para controlar con verdaderas herramientas legales, la voluntad del ejecutivo. Sumado a lo anterior, si se toma en cuenta el breve lapso de tiempo con el que cuentan los legisladores para, examinar y discutir el presupuesto, parecería entonces que la participación del legislativo, en la aprobación del gasto

⁹² Acción de Inconstitucionalidad 4/98. Véase pp. 12-14 del primer capítulo.

público, resulta ser un acto más formal, antes que una acción de contrapeso al ejecutivo.

Pero además, si observamos la composición de la Asamblea Legislativa del D.F. que desde su creación casi siempre se ha conformado por una mayoría de diputados del partido en el gobierno (PRD), la aprobación del gasto como un acto formal, se refuerza aún más, en razón de que la legislación electoral favorece la formación de mayorías en la Asamblea debido a la cláusula de gobernabilidad⁹³. Bajo la situación anterior, el D.F. resulta ser más proclive a contar con gobiernos unificados y consecuentemente se podría esperar que no exista ningún tipo de obstáculo mayor durante la aprobación del presupuesto.

Por todo lo anterior, cuando menos en lo que se refiere a la aprobación del presupuesto, la Asamblea, legalmente, parece no jugar un papel importante como órgano de contrapeso al poder ejecutivo, por lo que, el recinto legislativo del D.F., se podría encontrar en una situación en la que no estaría cumpliendo con su función de representación, ya que si en algún momento existiera una diferencia entre el ejecutivo y el legislativo sobre el gasto público, la Asamblea en realidad no contaría con suficientes herramientas legales para hacer valer su voluntad, es decir, la voluntad de la diversidad de sus representados, los ciudadanos.

Sin embargo, con todo, la Asamblea sigue teniendo la facultad expresa de examinar, discutir y aprobar el gasto público, lo cual le permite a está, funcionar como un espacio de deliberación e incluso maniobrar para que el

⁹³ El artículo 37 del Estatuto de Gobierno, hasta antes de la última reforma de 2011, señalaba que una vez que el partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30% de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Decreto de Presupuesto no se apruebe a tiempo, todas son medidas que pueden tener repercusiones políticas, que se basan en un tipo de control legislativo reactivo que es limitado porque no puede ser modificado el gasto por los legisladores, pero en todo caso, el decreto si puede ser demorado y rechazado.

3. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA ASAMBLEA DE ACUERDO A SU LEY ORGÁNICA

La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encarga de regular la organización interna del recinto legislativo y en ella se define, entre otras cosas, la forma en cómo se debe de integrar la Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno, Las Comisiones y las Fracciones Parlamentarias, así como el proceder legislativo. Lo anterior permite conocer las distintas funciones de sus órganos y las relaciones existentes entre éstos para realizar tareas conjuntas como las de legislar y aprobar el presupuesto. Dicho de otra forma, el conocimiento de la Ley Orgánica permite conocer las relaciones intraorgánicas al interior de la Asamblea.

La Ley Orgánica de 1999⁹⁴, rigió durante los dos primeros años del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, es decir, del año 2000 al 2002, posteriormente en la Asamblea se crea una nueva Ley Orgánica en diciembre de 2002⁹⁵ y finalmente, al final del sexenio de López Obrador, en marzo de 2005, se hacen varias modificaciones a dicha ley. En adelante, tomando en cuenta los cambios que se han dado en la Ley Orgánica se van a describir algunas instituciones que componen la Asamblea dada su importancia dentro de la organización del recinto legislativo.

⁹⁴ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de mayo de 1999.

⁹⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de diciembre de 2002.

3.1 La Mesa Directiva

La Asamblea cuenta con una mesa directiva que es el órgano encargado de dirigir las funciones del pleno de la Asamblea durante los periodos de sesiones (Art. 31), la cual está obligada a mantener la composición plural de la Asamblea y se debe de integrar por un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos protosecretarios, electos por mayoría de los diputados en la Asamblea, quienes durarán en su cargo un mes, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato, en el mismo cargo (Art. 32).

Corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de sesiones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la Ley Orgánica, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea y de los acuerdos del pleno (Art. 35).

Para que la Asamblea pueda abrir sus sesiones y ejercer sus atribuciones debe de haber una concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros, es decir, que para que la Asamblea pueda funcionar deben estar presentes la mitad de los diputados más uno (Art. 28)

Los preceptos anteriores se mantuvieron vigentes durante el sexenio de López Obrador, y la Mesa Directiva prácticamente lo que hace es una labor administrativa en la que sus integrantes se renuevan cada mes.

3.2 La Comisión de Gobierno

Con la Ley de 1999, la Comisión de Gobierno se definió como “el órgano interno de gobierno permanente de la Asamblea encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas políticas y administrativas de la misma”,

la cual se reunirá cuando menos una vez al mes. “La Comisión de Gobierno estará integrada por los coordinadores de cada uno de los diversos grupos parlamentarios, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario de la Asamblea” (Art. 41).

Con la Ley Orgánica de 2002, el artículo 41 cambia de la siguiente manera:

“La comisión de gobierno es el órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad de la Asamblea encargado de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma; como órgano colegiado impulsará acuerdos, consensos y decisiones a este efecto se reunirá cuando menos una vez al mes”.

“Las Comisión de Gobierno estará integrada por los coordinadores de cada unos de los grupos parlamentarios, más otros tantos diputados del grupo con mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

“De no darse el supuesto anterior de mayoría absoluta por alguno de los grupos parlamentarios, la Comisión de Gobierno se integrará por diputados de cada unos de los grupos parlamentarios observando la proporcionalidad de estos, de los cuales uno deberá ser el coordinador”.

“Los votos de cada grupo parlamentario serán ponderados con relación al número de integrantes que éste tenga en la Asamblea”.

“En caso de que no se cumpla el supuesto que le otorga a un Grupo Parlamentario la mayoría absoluta, cada uno de los tres Grupos Parlamentarios con mayor número de integrantes en la Asamblea,

ocupará la presidencia y la Secretaría de la Comisión de Gobierno por el periodo de un año”.

Es importante detenerse en el artículo 41 y sus cambios. ¿Qué es lo que permanece igual en el artículo 41 de la Ley Orgánica? Y ¿Qué es lo que cambió con la nueva Ley Orgánica de 2002? Lo que permanece es el beneficio que puede tener un partido mayoritario en la Asamblea al otorgársele la facultad de integrar a un mayor número de diputados en la Comisión de Gobierno. Con lo anterior, el partido mayoritario puede hacer valer su opinión sobre asuntos legislativos, políticos y administrativos. Y lo que cambia, para el 2002, es que en el artículo 41 aumenta la exigencia para que un partido mayoritario integre a más diputados en la Comisión de Gobierno, poniéndole como condición una mayoría absoluta para poder tener el derecho a integrar a más diputados en la Comisión, y de no alcanzar ningún partido mayoría absoluta, entonces todos los partidos tendrán el derecho a integrar diputados de manera proporcional, en la que además, cada uno de los tres grupos parlamentarios con mayor número de integrantes en la Asamblea, ocupará la presidencia y la Secretaría de la Comisión de Gobierno en el periodo de un año.

Así, la diferencia es que la Comisión de Gobierno hasta antes del 2002 era menos plural, y después del 2002, se vuelve legalmente más plural e incluyente, tal y como se define en el primer párrafo del artículo 41 de la Ley Orgánica de 2002: “La comisión de gobierno es el órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad de la Asamblea...” cita que antes no

estaba en la Ley Orgánica de 1999. ¿Pero por qué es tan importante? Muy sencillo, por las prerrogativas que tiene la Comisión de Gobierno⁹⁶:

1. Proponer a los integrantes de las comisiones y los comités
2. Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Asamblea
3. Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el Pleno
4. Deliberar sobre las propuestas de los grupos parlamentarios respecto de los consejeros electorales.
5. Designar o suspender provisionalmente, a los titulares de la contaduría mayor de Hacienda de la ALDF
6. Proponer a titulares de la Oficialía Mayor, Tesorería General, entre otros.
7. Programar, conjuntamente con el Presidente de la Mesa Directiva, los trabajos de los periodos de sesiones
8. Recibir la cuenta pública del año anterior
9. Entre otras

Las anteriores atribuciones permiten que los coordinadores parlamentarios y demás integrantes de la comisión decidan cómo se van a integrar las comisiones y de qué manera, lo mismo para el caso de los comités, además están facultados para deliberar y proponer autoridades relevantes como los consejeros electorales, consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, designar o suspender a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por otro lado, los integrantes de la Comisión son quienes proponen el Proyecto de Presupuesto de la Asamblea y reciben la Cuenta Pública y convocan a sesiones extraordinarias.

⁹⁶ Véase el Art. 44 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de diciembre de 2002.

De ahí la importancia que tiene la Comisión de Gobierno y el interés por destacar la forma en cómo se integra dicha comisión, en teoría, un partido político que tenga la mayoría absoluta, contaría con un mayor número de integrantes en la comisión y, por ende, estarían en condiciones de hacer valer su voluntad por sobre la oposición.

Cabe mencionar, que en relación al artículo 41 de la Ley Orgánica, que habla sobre las responsabilidades de la Comisión de Gobierno, éste no ha cambiado en los aspectos mencionados, desde la ley de 1999.

Sin embargo, con la reforma a la Ley Orgánica de la Asamblea, en marzo de 2005, a la Comisión de Gobierno también se le define como un órgano colegiado que impulsa acuerdos, consensos y decisiones y que se reunirá dos veces al mes⁹⁷ y ya no una sola vez al mes como antes. De esta forma se le reconoce explícitamente como una Comisión de Gobierno encargada de impulsar acuerdos, consensos y decisiones entre las diferentes fuerzas políticas en temas tan fundamentales como la decisión sobre la composición de las comisiones.

3.3 Las comisiones

Las llamadas comisiones ordinarias se integran por los miembros electos por el Pleno de la Asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno, Contarán con una Mesa Directiva, debiéndose reflejar en ella la pluralidad de la Asamblea, según la Ley Orgánica de 1999 (Art. 49).

Posteriormente en la Ley Orgánica de 2002, se define a las comisiones como órganos internos de organización para el mejor y más expedito

⁹⁷ Art. 44, párrafo primero de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial del Distrito Federal el 30 de marzo de 2005.

desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea donde el número de integrantes por comisión no podrá exceder de 11 ni ser menor a nueve legisladores (Art. 59). Con la reforma de 2005, el número de integrantes por comisión no puede exceder de 9 ni ser menor a 5 (Art. 59).

Las comisiones tomarán sus decisiones por una mayoría de votos de sus miembros presentes. Cada comisión y Comité tendrá una Secretaría Técnica que estará bajo la dirección del presidente de la misma, a la que corresponderá apoyar los trabajos de la comisión (Art. 46 de la Ley Orgánica de 1999 y Art. 60, de la Ley Orgánica de 2002 y 2005).

La formación de comisiones parte del principio de división del trabajo y es que resulta necesario que un grupo de legisladores más informados, con sus debidos recursos materiales y humanos⁹⁸, se especialicen en determinadas temáticas en una Asamblea para conseguir mejores resultados en la producción de leyes. De tal manera que, en la sesión del pleno de una Asamblea se sometan a votación las leyes, previo trabajo realizado por un grupo de legisladores en una comisión.

Sin embargo, el trabajo en comisiones se ve afectado por la definición y el reparto de éstas entre los partidos políticos, y en no pocas ocasiones su labor depende más de estos factores que del trabajo parlamentario⁹⁹. De acuerdo a Moisés Pérez Vega, es una constante, en los congresos locales, que los asuntos a tratar en las comisiones depende más de los líderes parlamentarios que de la relevancia del contenido de las iniciativas. “La

⁹⁸ Véase Mercedes, García Montero y Francisco, Sánchez López, *Las comisiones legislativas en América Latina: Una clasificación institucional y empírica*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002, Barcelona.

⁹⁹ Francisco, Reveles Vázquez, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas” en *Estudios políticos*, núm. 23, novena época, mayo-agosto, 2011, p. 17.

agenda legislativa y la aprobación y rechazo de las [iniciativas] más relevantes se resuelven en los órganos de gobierno y no en las comisiones”¹⁰⁰. De ahí la importancia también, de conocer, para el caso de la Asamblea Legislativa, la integración de la Mesa de Gobierno y sus facultades.

3.4 Los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios son asociaciones compuestas por cuando menos tres diputados que tengan un mismo origen partidario y/o pertenezcan a un mismo partido, los cuales actuarán en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos de la Asamblea Legislativa, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas. El anterior precepto no ha cambiado desde la Ley Orgánica de 1999.

Los grupos parlamentarios contarán con un diputado coordinador y un vicecoordinador. Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán el conducto para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, en todo lo referente a la integración y participación de sus miembros en las Comisiones Especiales, igualmente, los coordinadores van a ser quienes integren la Comisión de Gobierno (Art. 80 de la Ley Orgánica de 2002, el contenido del art. 80 ha permanecido desde 1999) , por lo que las diferentes fuerzas políticas en última instancia, se expresaran a través de sus coordinadores parlamentarios, quienes en dicha comisión tomarán decisiones de importancia en relación a la tareas administrativas, legislativas y políticas de la Asamblea.

La importancia de los grupos parlamentarios radica en su contribución para el mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizando la libre

¹⁰⁰ *Idem.*

expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitando la participación de los congresistas en sus diversas actividades y funciones¹⁰¹, cómo sus tareas en las comisiones y comités y su intervención el pleno.

3.5 El procedimiento legislativo

El derecho a iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa compete a los Diputados, al Jefe de Gobierno y a los ciudadanos del Distrito Federal a través de la iniciativa popular. Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de Ley o Decreto, según la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Las iniciativas presentadas por los Diputados y por el Jefe de Gobierno pasarán de inmediato a la comisión o a las comisiones respectivas para que se dictamine (Véase la Ley Orgánica de 1999 art. 85 y la Ley de 2002, art. 84). Y posteriormente pasaran al pleno para que se vote en sesión por las diferentes fuerzas políticas.

Las leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolverlos dentro de diez días hábiles con estas observaciones, a no ser que, corriendo éste término hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en este plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El decreto o ley devuelta con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

¹⁰¹ Véase, Jesús Ramírez Millán, “Los grupos parlamentarios en el Senado. Una omisión constitucional”, s.d., pp. 269-288, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/15.pdf>

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, la ley o decreto se enviará en los términos aprobados, para su promulgación (Artículo 87 de la Ley Orgánica de 1999, se mantuvo vigente en la Ley de 2002 en su artículo 86, y no se cambió con la reforma que se hizo a la Ley Orgánica en 2005).

Lo importante a destacar dentro del procedimiento legislativo, es que el ejecutivo local tiene la facultad de vetar leyes o decretos que la Asamblea le mande para su promulgación. Consecuentemente, las tareas del legislativo pueden encontrar dificultades frente a una posible alteración de una ley o decreto que el jefe de Gobierno decida modificar antes de promulgar.

La palabra *veto* significa oposición o negativa a algo. “La acción de vetar supone desaprobar, censurar, negar, impedir o prohibir algo”¹⁰². Las finalidades u objetivos que persigue el veto presidencial en México, son las siguientes: *a)* evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, es decir, sirve para frenar actos legislativos defectuosos, *b)* capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo", y *c)* aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.¹⁰³

Para el caso del Distrito Federal, el ejecutivo veta una ley cuando éste le hace observaciones a los proyectos de ley o decretos que se le presenten para su promulgación, por lo tanto, resulta importante destacar que el Decreto de

¹⁰² Oscar, Nava Escudero, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos”, en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 17, julio-diciembre, 2007, p. 151.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 153.

Presupuesto de Egresos enviado por el ejecutivo al legislativo para su correspondiente aprobación, puede ser vetado, si nos atenemos a lo que señala el procedimiento legislativo.

3.6 La organización interna de la Asamblea

En términos generales, la organización interna de la Asamblea en relación a los temas que arriba se trataron no ha cambiado de forma sustancial desde el año de 1999 hasta el año de 2006, tiempo que es de nuestro interés porque abarca el periodo de estudio de la presente investigación.

Lo que se puede destacar sobre la Ley Orgánica de 1999 con respecto a la Ley Orgánica de 2002, es que ésta última integra definiciones de los órganos que componen a la Asamblea, como es el caso de la definición de las Comisiones y de la Comisión de Gobierno. Lo anterior permite esclarecer de una manera más precisa las funciones de las instituciones de la Asamblea.

Por otro lado, la Comisión de Gobierno fue la que legalmente tuvo más cambios. Con la Ley de 2002, se pretendía que la comisión tuviera mayor representación política por parte de las diferentes fuerzas políticas. Posteriormente, con las reformas de 2005, se precisan las funciones de la Comisión de Gobierno, dejando constancia que ésta es un órgano colegiado que impulsa acuerdos, consensos y decisiones “fundamentales”. Pero además, dada la importancia de la Comisión, se busca también, con la reforma de 2005, integrar a los diputados independientes, quienes tienen el derecho de asistir la Comisión de Gobierno, contando con voz pero sin voto en las determinaciones que se tomen, previa autorización de la Comisión de Gobierno (Art. 41 de la Ley Orgánica de 2005). Por todo lo anterior, básicamente los cambios

jurídicos que se dieron en la Comisión de Gobierno iban dirigidos a buscar una mayor pluralidad política.

No obstante, la organización de la Asamblea permite que un partido mayoritario en la Comisión de Gobierno, pueda hacer valer su voluntad, puesto que si bien es cierto que la legislación exige que la Comisión de Gobierno exprese la pluralidad política de la Asamblea y sea más incluyente; también es cierto que favorece a la mayoría cuando señala que la composición de la Comisión se deberá integrar de acuerdo a la proporcionalidad de los grupos parlamentarios (Art. 41 de la Ley Orgánica de 2005), pero además, en el caso de darse una situación en la cual un partido cuente con una mayoría absoluta en la Cámara, entonces el partido mayoritario será el único en poder integrar (en la Comisión de Gobierno) a más diputados de su fracción parlamentaria, según, como ya se vio, lo dispuesto por la Ley Orgánica.

Con lo anterior, en última instancia, el partido que cuente con mayor número de diputados en la Asamblea, probablemente tenga un mayor control en la Comisión de Gobierno, y consecuentemente, dada las facultades de dicha comisión, el partido mayoritario tendrá también un mayor control sobre el reparto de las comisiones y comités, además de poder designar a autoridades relevantes, entre otras cosas. De manera que, las relaciones *intraorgánicas* en la Asamblea tienden a concentrar las grandes decisiones en algunas instituciones como el caso de la Comisión de Gobierno y en algunas autoridades, como los líderes parlamentarios y los presidentes de las comisiones estratégicas o de mayor importancia.

Conclusiones

Como se pudo observar, la Asamblea Legislativa a pesar de que en 1993 se le dota de facultades para intervenir en la aprobación del presupuesto, contando de esta manera con la prerrogativa de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos del D.F., su margen de acción se encuentra limitado a raíz de la ausencia, en el EGDF y en la Constitución Política de México, de la facultad expresa de modificar el gasto público.

La anterior situación en la que la Asamblea se encuentra limitada para intervenir en el presupuesto para modificarlo, se ve reforzada con la interpretación jurídica que se tiene en materia de presupuesto en el D.F., dónde la aprobación del gasto parece ser visto más como un mero acto administrativo y como un documento financiero y económico, antes que como un acto político que sirva para que la Asamblea cumpla con su función de contrapeso al órgano ejecutivo local y exprese la pluralidad de intereses de la sociedad al momento de asignarse los recursos públicos.

Además, si a lo anterior se le suman las condiciones políticas en las que el partido en el gobierno ha contado con una mayoría en la Asamblea, es decir, con gobiernos unificados, no se puede esperar mucho sobre la acción del legislativo en materia de control de presupuesto.

La anterior situación, se refuerza con la figura de la clausula de gobernabilidad y el diseño interno de la Asamblea Legislativa, que pueden terminar beneficiando al partido que gana mayores votos y escaños por mayoría relativa (en este caso al PRD), lo que significa que tendría mayoritariamente a su cargo la Comisión de Gobierno y las direcciones más importantes del recinto legislativo.

Así, con las anteriores características de la Asamblea, en realidad se podría esperar muy poco para que el recinto legislativo sirva como un verdadero órgano de control horizontal que permita limitar al ejecutivo en una decisión fundamental como lo son la distribución de los recursos públicos, de manera que, el ejecutivo se encuentra en mejores condiciones legales para hacer valer su voluntad en materia de presupuesto.

Pero no todo está agotado y está dicho, a nivel nacional la Cámara de Diputados sí puede modificar las partidas presupuestales, y es un ejemplo para que la Asamblea Legislativa con el tiempo haga lo mismo. Quizá cuando el gobierno en el D.F. pierda la mayoría en la Asamblea, surjan conflictos al momento de aprobarse los presupuestos entre el gobierno y la oposición, y entonces esta última tenga mayores incentivos para recurrir a diferentes medios con el fin de poder tener un mayor control legislativo sobre el presupuesto.

Además, el hecho de que la Asamblea tenga un poder de control limitado, no quiere decir que no pueda influir en la fase de aprobación del presupuesto. La Constitución Política de México y el Estatuto de Gobierno le otorgan a la Asamblea el goce de examinar y aprobar el gasto público, y en esa medida cuenta con una función de reacción mediante la cual puede desatar polémicas políticas que podrían desembocar en conflictos jurídicos y hacer que el poder judicial intervenga de nuevo para pronunciarse sobre las facultades de la Asamblea en materia de presupuesto. La situación anterior podría ser más asequible, sobre todo si la oposición llega a controlar el órgano legislativo. Por lo tanto, no todo está dicho.

Mientras tanto, en la historia del Distrito Federal ya se presentó un gobierno sin mayoría, qué bien podría haber cambiado la correlación de fuerzas y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en materia de gasto público ante la ausencia de una mayoría perredista en la Asamblea. Por ello, resulta pertinente preguntarse ahora, partiendo de las limitadas condiciones jurídicas del recinto legislativo, lo siguiente: ¿Cuál fue el papel que jugó la Asamblea, durante el gobierno sin mayoría, al momento de aprobarse los presupuestos anuales? Y ¿Qué diferencias pueden observarse respecto a un gobierno con mayoría al momento de aprobarse los presupuestos? ¿Se presentó algo inesperado? En éste capítulo se expusieron y analizaron las facultades de la Asamblea, pero aún falta por conocer lo que pasa en los hechos durante el periodo a estudiar, tomando en cuenta el fenómeno político del gobierno dividido.

Capítulo III

LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DURANTE LA II LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F.

Introducción

Las elecciones llevadas a cabo en el D.F. para los cargos a jefe de Gobierno, delegados y diputados locales en el año 2000, dieron como resultado una Asamblea plural en la que ningún partido político pudo alcanzar por sí sólo una mayoría, consecuentemente el partido en el gobierno representaba un grupo minoritario más en el recinto legislativo, ocasionando que durante los tres primeros años de la administración de Andrés Manuel López Obrador se diera un gobierno sin mayoría, lo cual tuvo sus consecuencias políticas al momento de quererse aprobar el gasto público, mismas que se van a exponer en el presente capítulo.

Para comprender las relaciones entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo del D.F., se destacan algunos momentos que se consideran importantes, durante la fase de aprobación de los presupuestos anuales en función de las repercusiones y de la importancia que en su momento tuvieron para las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el D.F.

1. LAS ELECCIONES Y EL GOBIERNO DIVIDIDO EN EL D.F.

Para las elecciones en el D.F. en el año 2000, el PRD postuló candidatos comunes a diputados locales de mayoría relativa con el Partido del Trabajo (PT), Convergencia para la Democracia (CD), Partido Alianza Social (PAS), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido de Centro Democrático (PCD). Por el lado de la Representación proporcional, el PRD postuló candidatos comunes con el PSN. Obteniendo en total, por ambos principios -- de mayoría relativa y de representación proporcional-- 22 diputados; sin embargo, de los candidatos comunes que llegaron por la vía de la representación proporcional, solamente uno era del PRD (quien quedó como coordinador del grupo parlamentario, Armando Quintero), otro del PT y uno más de CD¹⁰⁴.

La coalición Alianza por el Cambio, que se integraba por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista (PVEM), obtuvo la mayoría de espacios en la Asamblea con 25 diputados, 17 por el PAN (14 de mayoría relativa y 3 de representación proporcional) y 8 del PVEM (siete de mayoría y uno de representación proporcional)¹⁰⁵.

El PRI ganó 16 escaños, todos de representación proporcional, Democracia Social obtuvo 3 diputados de representación proporcional. De tal manera que, el conjunto de los partidos políticos sumaron un total de 66 diputados, 40 por mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

El hecho es que el partido que ganó el ejecutivo local, PRD, obtuvo en coalición 22 diputados en la Asamblea Legislativa, lo que representó el 33.33

¹⁰⁴ Pablo, Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Emmerich Gustavo, *Las elecciones en la Ciudad de México*, Instituto Electoral del Distrito Federal/ Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, México, p. 346-351.

¹⁰⁵ *Idem.*

por ciento del total de los escaños, superado por la Coalición Alianza por el Cambio, la cual logró 25 diputados que representaron el 37.88 por ciento de los escaños, situación que no permitió que el partido en el gobierno contara con una mayoría en el recinto legislativo si lo vemos desde el punto de vista de las coaliciones electorales.

Ahora bien, si vemos únicamente los diputados por partido, el PRD sumaba 20, un número mayor de legisladores que el de los demás partidos, pero que no le permitía sacar por sí sólo un decreto, reforma o iniciativa de ley, ni mucho menos sesionar en Asamblea, puesto que de acuerdo a la Ley Orgánica, debía haber una concurrencia de más de la mitad del número total de los miembros (34) para que la Asamblea pudiera instalarse y ejercer sus atribuciones. Por ende, los legisladores del PRD para realizar sus tareas legislativas necesitarían forzosamente de aliarse con otros grupos parlamentarios.

1.1.1 Las expectativas sobre el gobierno dividido

La anterior situación de gobierno dividido, generó entre los líderes políticos de los diferentes partidos, una expectativa de conflicto entre los órganos ejecutivo y legislativo del D.F. Cuando menos así lo expresaron varios políticos en los medios de comunicación impresos; por ejemplo, una diputada del PRD, Ángeles Correa de Lucio, señalaba una semana después de los comicios electorales, que una mayoría panista en la ALDF traería a la ciudad de México un retroceso en materia legislativa y el enfrentamiento entre los poderes al aprobarse el presupuesto del Gobierno del D.F. para el año 2001.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Periódico, *La Jornada*, México, 07 de julio de 2000.

El representante del PAN ante el Instituto Electoral del Distrito Federal y ex diputado local por la I legislatura de la ALDF, durante los primeros días de los resultados electorales en el año 2000, Víctor Orduña, advirtió que en el D.F. el panorama era excelente para el equilibrio de poderes, porque habría un Jefe de Gobierno con una mayoría legislativa de otro partido, lo que permitirá arribar a consensos¹⁰⁷. Para el que fue coordinador parlamentario de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados, Martí Batres, en aquellos momentos, el hecho de que el PAN obtuviera la mayoría ocasionaría ingobernabilidad¹⁰⁸.

De esta manera, diferentes actores políticos, pensaban que la existencia de un gobierno dividido en el Distrito Federal llevaría a cambiar (para bien o para mal) el tipo de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. De hecho, como se expuso en el capítulo I, teóricamente, bajo un gobierno dividido, las relaciones si cambian en razón de que el ejecutivo se encuentra con mayores dificultades para que se aprueben sus iniciativas de ley, incluyendo la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Ahora bien, paralelamente, el poder legislativo también puede jugar un papel más activo y de contrapeso al poder ejecutivo.

1.2 La cláusula de gobernabilidad

Algo que caracterizó a las dos coaliciones mayoritarias en la ALDF, lideradas por el PRD y el PAN respectivamente, al inicio de su primer periodo ordinario, fue la pugna entre éstas por la cláusula de gobernabilidad. Y es que, en el D.F., al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30 por ciento de la votación, le deberá ser asignado el

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ Periódico, *El Universal*, México, 05 de julio de 2000.

número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea, una ventaja para el partido mayoritario porque le permitiría sacar adelante la agenda legislativa sin la necesidad de establecer alianzas. De ahí la disputa de ambas coaliciones por la cláusula de gobernabilidad, pues se disputaban el control de la Asamblea.

El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) resolvió aplicar la cláusula de gobernabilidad a favor de la Alianza por el Cambio, decisión que al partido en el gobierno, PRD, no le pareció justa y la impugnó para que el precepto de la cláusula se aplicara a favor de su partido.

“Finalmente, por una decisión del Tribunal Electoral Federal se utilizó el criterio de asignar las posiciones de representación proporcional procurando que la proporción de votos de cada partido correspondiera de la mejor manera a su proporción de escaños”¹⁰⁹ por lo que los resultados quedaron como se expone en la tabla 1.

¹⁰⁹ Pablo, Javier Becerra Chávez, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, *op. cit.*, p. 350.

Tabla 1. Integración de la ALDF, año 2000

Partidos	%Votación RP	Dip.	Diputados MR	Diputados RP	Total diputados	% Diputados
Coalición AC	35.21		21	4	25	37.88
PAN			14	3	17	25.76
PVEM			7	1	8	12.12
PRI	22.09			16	16	24.24
PRD	30.97		*19	*3	22	33.33
PSN	0.13					
CD	0.30					
PAS	0.20					
PT	1.73					
PCD	1.50					
DS	4.87			3	3	4.55
PARM	0.83					
TOTAL	100.00		40	26	66	100.00

Nota: *De esos 19, uno es miembro de CD pero compitió como candidato del PRD. **De esos 3, uno era candidato del PRD, otro de l CD y el último del PT. Fuente: Cuadro tomado del texto de Pablo, Becerra Javier Chávez “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, en Emmerich Gustavo, *Las elecciones en la Ciudad de México*, Instituto Electoral del Distrito Federal/Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, México, p. 349.

El punto a destacar es que la clausula de gobernabilidad puede resultar un factor determinante para paliar las consecuencias de un gobierno dividido como el de una posible ingobernabilidad o parálisis legislativa, en tanto que la organización interna de la Asamblea tiende a favorecer al partido mayoritario otorgándole a éste ciertas prerrogativas en la toma de decisiones, bajo la condición que éste tenga la mayoría absoluta.

Sin embargo, la clausula no aplicó para el gobierno dividido en la II Legislatura y por tanto, ninguna fuerza política contó con la mayoría absoluta ¿Qué fue entonces lo que pasó?

En tanto ningún partido alcanzó la mayoría absoluta, todas las fracciones parlamentarias tuvieron derecho a contar con una representación proporcional en la Comisión de Gobierno, donde los votos de cada grupo parlamentario serían ponderados con relación a su número de integrantes en la Asamblea (Art. 41 de la Ley Orgánica).

También, por no cumplirse el supuesto que le otorga a un grupo parlamentario la mayoría absoluta, cada uno de los tres Grupos Parlamentarios con mayor número de integrantes en la Asamblea, debía ocupar la presidencia y la Secretaría de la Comisión de Gobierno por el periodo de un año (Art. 41 de la Ley Orgánica).

Lo anterior implicó que la mesa de gobierno se compusiera por una pluralidad de actores políticos permitiendo que los tres partidos más grandes fueran los beneficiados al contar con mayor representación y turnarse el cargo de la presidencia y la secretaria de la Comisión de Gobierno.

Por lo tanto, la pluralidad política de la Asamblea en el 2000, permitió que las decisiones no se concentran en un solo grupo al interior del recinto, de allí que la reforma a la Ley Orgánica de 1999, fuera modificada por los legisladores en 2002, para garantizar que la organización de la Asamblea reflejará la composición de la II Legislatura, de manera que, al no darse la mayoría absoluta, los consensos y las negociaciones en la Comisión de Gobierno no se lograrían sin la participación de cuando menos tres de las fuerzas más representativas: PAN, PRI y PRD.

¿Pero cómo afectaría la anterior pluralidad política a las relaciones locales entre ejecutivo-legislativo en materia de presupuesto? En un principio, como se destacó en el capítulo dos, legalmente la Asamblea Legislativa se ve impedida para ejercer de manera real un contrapeso al ejecutivo porque para empezar, la Asamblea no tiene y no tenía en ese momento, facultades para modificar el presupuesto, además de que ciertamente el tiempo que tienen los legisladores es muy limitado para discutir y aprobar la propuesta de gasto público.

Entonces lo que se tiene es que el marco legal parece favorecer al poder ejecutivo para que éste haga prevalecer su Proyecto de Decreto de Presupuesto en la Asamblea; sin embargo, la composición partidista y plural del recinto legislativo puede ser una forma que permita contrarrestar las ventajas legales que el ejecutivo tiene sobre el legislativo en materia de gasto público. De ahí la idea de que los gobiernos divididos terminan fortaleciendo el equilibrio de poderes.

¿Qué fue lo que pasó con la aprobación del gasto público durante II legislatura de la Asamblea?, ¿Cuál fue la relación entre los órganos ejecutivo y legislativo al momento de definirse el gasto? ¿De cooperación? ¿De conflicto? ¿Qué papel jugó la Asamblea? ¿Un papel pasivo? ¿Reactivo? ¿De contrapeso?

2. EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al ejecutivo local le corresponde formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (Art. 64, fracción XVI), en dicho documento se establecen los planes y

programas de gobierno a implementar durante el mandato del jefe de Gobierno, por lo que se contemplan las prioridades y las líneas generales a seguir en materia de políticas públicas.

El Programa General de Desarrollo, debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa, por lo que los legisladores, en ese sentido, conocen las metas y prioridades del jefe de Gobierno a alcanzar durante su administración. Luego entonces, la importancia del Programa General de Desarrollo en relación con la aprobación del presupuesto tiene que ver con la posibilidad de que los legisladores impidan u obstaculicen que el jefe de Gobierno lleve a cabo algunos de sus programas prioritarios, esto durante la fase de aprobación y discusión del Decreto de Presupuesto de Egresos.

2.1 Las prioridades del Gobierno del Distrito Federal

El Programa General de Desarrollo de Andrés Manuel López Obrador se publicó en diciembre de 2001 y básicamente sus lineamientos generales se apegan a dos principios, a saber, el de ser un gobierno promotor y socialmente responsable.

De acuerdo al documento, un Estado socialmente responsable asume a plenitud su papel redistribuidor a favor de los sectores más débiles y es su deber primordial velar por el bienestar de todos los ciudadanos y por la justicia social¹¹⁰. Como gobierno socialmente responsable, el ejecutivo local pretende centrar la atención en la política de desarrollo social, donde para su realización se busca captar recursos mediante la erradicación del dispendio, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal¹¹¹.

¹¹⁰ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF), 2001-2006, p. 12

¹¹¹ *Ibid.*, p. 12

Es destacar, que de manera reiterativa en el documento se expone como objetivo primordial combatir la desigualdad social:

“...Durante su mandato, el gobierno del Distrito Federal pondrá su capacidad política y de gestión al servicio de este objetivo central. Daremos prioridad a la atención a los sectores más pobres, a los más indefensos y excluidos; trabajaremos para avanzar en la garantía de los derechos humanos y sociales a todas y todos los que hoy no la tienen, y en el acceso universal a la educación, la salud y la vivienda de calidad. Se trata de lograr la igualdad de derechos y oportunidades para todos los habitantes de la capital.”¹¹²

El eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la ciudad de México es la política social, donde resaltan los temas de la educación, salud, alimentación y vivienda. Lo que se esperaría entonces es que el Gobierno del Distrito Federal destine gastos considerables para la educación, alimentación, salud y vivienda¹¹³.

En el tema de la educación, sobresale la importancia de crear escuelas de nivel medio superior (15 preparatorias) y una universidad local, es decir, el gasto en educación sería orientado en un primer momento a la inversión. Paralelamente se pretendía darle mantenimiento a las escuelas de nivel básico, donde las responsables de dicho mantenimiento serían las delegaciones, y para ello se descentralizarían recursos y facultades del gobierno central a las delegaciones¹¹⁴.

Con respecto al tema de vivienda, el Gobierno del D.F. destacaba como prioridad reorientar el crecimiento de la ciudad hacia las zonas centrales que ha sufrido un continuo despoblamiento y que están ubicadas en las

¹¹² *Ibid.*, p. 18

¹¹³ *Ibid.*, p. 27

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 28

delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Con ese propósito se lanzaría el programa vivienda para familias de escasos recursos, y se promovería la construcción de viviendas privadas y de medidas de mejoramiento de las viviendas existentes en las zonas designadas como prioritarias¹¹⁵.

En salud, el gobierno se proponía ampliar la cobertura y calidad de los servicios médicos a la población no asegurada¹¹⁶. En alimentación, se pretendería apoyo económico para los adultos mayores de 70 años que vivieran en condiciones precarias, Además, se organizaría un programa de asistencia médico-social domiciliaria y gratuita para todo ese grupo. Se continuaría brindando transporte gratuito en el Metro, trolebús y tren ligero a todos los adultos mayores. Se otorgarían becas a personas con discapacidad. Se mantendrían los programas de desayunos escolares y, a lo largo del sexenio, se construirían estancias infantiles en cada una de las 1,352 unidades territoriales para los niños de madres trabajadoras¹¹⁷.

Adicionalmente, el Gobierno del Distrito Federal estableció como puntos prioritarios el tema de seguridad pública y participación ciudadana. En relación a la seguridad pública se propusieron como objetivos generales combatir la criminalidad y la violencia, las cuales para el gobierno siempre han estado vinculadas a la pobreza y el desempleo¹¹⁸. Con respecto a la participación ciudadana, el ejecutivo señaló lo siguiente:

El gobierno del Distrito Federal será un impulsor incansable de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, porque está convencido que la democracia se logra en plenitud cuando el pueblo no sólo elige, vigila y critica, sino

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 27

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 29

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 28

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 24

que se gobierna a sí mismo en la forma más directa posible, usando las nuevas instituciones que se crearán para ello. Esto incluye la asamblea general de vecinos, el gobierno vecinal y el municipal así como las organizaciones civiles a las cuales se dará una gran importancia. Vamos a gobernar desde abajo y con la participación de todas y todos.

Por ende, lo que se pretendía incentivar era la participación de los ciudadanos, otorgándoles mayores recursos, de manera gradual, a los comités vecinales:

En el corto plazo, el propósito será bajar hasta las unidades territoriales recursos y acciones destinadas al desarrollo social. Todo ello quedará plasmado en el Programa Territorial Integrado para el Desarrollo Social para las 1,352 unidades territoriales, que especificará las acciones, los alcances, los beneficios, el presupuesto y las dependencias responsables de su ejecución.

En el mediano y largo plazo, en la medida que vaya avanzando la organización vecinal, se logrará que estos programas integrales se elaboren desde la asamblea de vecinos, con sólo definir las normas correspondientes y asignar un techo financiero por unidad territorial. Con ello estaríamos haciendo realidad la participación ciudadana y la planeación democrática.

De esta manera, a los temas de educación, vivienda, salud y alimentación se le suman la seguridad pública y la participación ciudadana como objetivos prioritarios del ejecutivo, de acuerdo lo establecido en su Programa de Desarrollo General y en concordancia con su concepción de un Estado socialmente responsable.

Ahora bien, veamos de qué forma los legisladores podían afectar los programas centrales de gobierno bajo un contexto de gobierno dividido.

3. II LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA APROBACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Partiendo de un estudio de Francisco Reveles¹¹⁹, en la fase de aprobación de los presupuesto en el D.F., nunca se ha presentado un conflicto que haya desencadenado en una parálisis de gobierno. Los presupuestos anuales siempre fueron aprobados, algunas veces con mayores dificultades que otras, pero la ciudad siempre terminó contando con un presupuesto. Sin embargo, el punto en nuestra investigación es conocer el margen de acción de la Asamblea sobre el gasto, más allá de la presencia de parálisis de gobierno, a partir del reconocimiento de las limitadas facultades de la Asamblea.

3.1 Primer año

En el primer año de la administración de López Obrador, el Decreto de Presupuesto de Egresos, durante la fase de su aprobación¹²⁰, constantemente estuvo en irresolución por dos circunstancias, la primera, tiene que ver con un factor que va más allá de las relaciones ejecutivo-legislativo locales, en dónde la influencia del gobierno federal mantenía en constante incertidumbre el financiamiento de los programas de gobierno del D.F.; por un lado, porque la Cámara de Diputados tenía que aprobar la propuesta de deuda del ejecutivo local; y por otro lado, porque aproximadamente la mitad de los recursos provienen de participaciones y de ingresos federales¹²¹, lo cual quiere decir,

¹¹⁹ Francisco, Reveles Vázquez, “El partido mayoritario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: El jefe de Gobierno y el PRD”, Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales, *Los rumbos de la democracia y las elecciones del siglo XXI*, celebrado del 30 de agosto al 03 de septiembre de 2011.

¹²⁰ La fase de aprobación del presupuesto duró del 20 de diciembre al 30 de diciembre de 2000.

¹²¹ Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (DDALDF), 30 de diciembre de 2000, p. 54; DODDF, 30 de Diciembre de 2001, p. 46; DODDF, 26 de diciembre de 2002, p. 162.

que mientras no se aprobaran y negociaran los recursos federales y la deuda para el D.F., la amenaza al presupuesto local permanecía latente.

La segunda circunstancia, se asocia con las relaciones entre los órganos locales, y tiene que ver con la irresolución del Proyecto de Presupuesto del gobierno local, por parte de los asambleístas, ya que éstos últimos ante un posible escenario en el que al D.F. se le autorizaran menores recursos por parte de la federación, advertirían al ejecutivo local que negociarían para que se hicieran algunos recortes a ciertos programas del gobierno con el fin de equilibrar las finanzas de la ciudad.

El hecho de que la deuda tenga que ser propuesta y negociada en otro recinto legislativo, diferente al de la Asamblea, significa que el ejecutivo local se encuentra controlado, en materia de deuda, por otro poder legislativo sobre el cual el jefe de Gobierno puede no contar con un contingente mayoritario que le permita aprobar su propuesta de endeudamiento. Y eso fue lo que pasó durante los tres primeros años de la gestión de López Obrador, donde su partido no tenía mayoría en el congreso federal. Situación que obligaba al jefe de Gobierno a negociar la deuda y los recursos federales que en su conjunto conformaban la mitad de los ingresos de la ciudad.

De esta manera, la discusión del presupuesto en la Asamblea, se caracterizó sobre todo por la negociación que se daba entre las autoridades locales y los legisladores federales para disputar mayores recursos que beneficiaran a la ciudad.

El jefe de Gobierno, la mayoría de los diputados locales y los delegados coincidían en exigir al Congreso de la Unión, por un lado, mayores recursos, y por el otro, la participación del D.F. en los fondos y programas de recursos

federales, como por ejemplo, la participación del Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) y en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

De esta manera, varios titulares de las delegaciones, en diferentes ocasiones se entrevistaron con diputados federales, buscando un acuerdo institucional para incluir a la ciudad de México en los fondos de FORTAMUN y FAIS, así como tratar el tema de la deuda¹²². Por su parte el Jefe de Gobierno, hizo lo mismo, por medio de su secretario de Finanzas y su secretario particular, negoció los fondos federales y el techo de la deuda para la ciudad, en la Cámara de Diputados¹²³.

La participación de los delegados y legisladores locales en unión con el ejecutivo local para luchar por mayores recursos, se relaciona con tres puntos que resulta necesario mencionar:

- a) El hecho de que en la iniciativa del Decreto de Presupuesto del D.F. se propone destinar mayores recursos a las delegaciones para la atención de los servicios de seguridad pública, deportivos y de algunas acciones en materia de obras¹²⁴.
- b) La mayor parte de los recursos que se propone asignar a los Órganos Político-Administrativos, son de carácter federal¹²⁵.

¹²² Véase *El Universal*, 23 de diciembre de 2000; *El Universal*, 28 de diciembre de 2000.

¹²³ *El Universal*, 23 de diciembre de 2000.

¹²⁴ Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (DPEDF), para el ejercicio fiscal 2001.

¹²⁵ *Idem*.

c) La oposición también gobierna algunas delegaciones, cómo es el caso del PAN, en Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez¹²⁶.

La anterior situación permitió que existieran intereses comunes entre legisladores, delegados y las autoridades capitalinas, de tal manera que los temores que se tenían con respecto a los posibles conflictos a la hora de aprobarse la Ley de Ingresos del Distrito Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos, se dejaron de lado ante la disputa por mayores recursos del gobierno federal para la ciudad.

Pero como consecuencia de la incertidumbre ante el monto de recursos federales que se destinarían al D.F., los legisladores locales en la Asamblea Legislativa comenzaron a discutir para ver de qué manera se podía ajustar el gasto en el caso que los ingresos fueran menores a los proyectados por el ejecutivo local. Para la oposición (los partidos que no están en el gobierno), el recorte presupuestal debería de darse en los programas de comunicación social y participación ciudadana. En tanto que el partido en el gobierno, el PRD, propuso recortar recursos a los órganos autónomos¹²⁷.

Así, la perredista Clara Brugada, integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, lamentó que el programa de austeridad plasmado por el jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, "no dejara mucho de dónde cortar"¹²⁸, no obstante, comentó que se podría reducir el presupuesto asignado a los órganos autónomos.

¹²⁶ Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Página Web: http://www.iedf.org.mx/secciones/elecciones/estadisticas/2000/EJD_RD.html

¹²⁷ *La Jornada*, 27 de diciembre de 2000.

¹²⁸ *Idem*.

En el caso del PAN, Federico Döring, secretario de la Comisión de Presupuesto, indicó que pugnarían por disminuir el gasto de ciertos programas, como el de Participación Ciudadana, “que en el año pasado se le aprobaron 90 millones, y ahora se piden 524.9 millones de pesos”¹²⁹. Federico Döring, igualmente pugnaba por hacer recortes a los gastos en cultura y de conciertos públicos, así como en comunicación social, todos recursos que administraba únicamente el gobierno central y que a cambio, los recortes se deberían de reasignar a las delegaciones y otras dependencias. Por último, su posición y la de su partido, fue la de no hacer recortes a los órganos autónomos. Por su parte, el diputado del PRI, Miguel González Compeán destacó que los recortes debían de hacerse fundamentalmente en el programa de comunicación social¹³⁰.

Por tanto, como puede notarse las propuestas de la oposición pretendían hacer movimientos de recursos en un programa prioritario del gobierno, que es el de participación ciudadana, pero también se pretendían hacer recortes a los recursos que manejaba directamente el gobierno central.

Sin embargo, el techo de endeudamiento propuesto por el ejecutivo local fue aprobado en la Cámara de Diputados, al igual se destinaron los recursos federales suficientes que permitieron al gobierno del D.F. y a la Asamblea, no hacer cambios a los programas estratégicos propuestos por el ejecutivo.

Durante la fase de aprobación del gasto, la fracción del PVEM, propuso ajustes al Presupuesto de Egresos, con el propósito de crear el Instituto de la Juventud y (iniciativa propuesta por el diputado Camilo Campos López) la

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Idem.*

Procuraduría Ambiental (iniciativa del diputado Arnold Ricalde de Jager)¹³¹. El PRI, por medio del diputado Edgar López Nájera, propuso destinar mayores recursos para la construcción y mantenimiento de mercados públicos. Los 16 jefes delegacionales, solicitaron a la ALDF una ampliación presupuestal de 400 millones de pesos, a fin de cubrir las necesidades propiciadas por las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.

En relación a los recursos públicos destinados al programa de participación ciudadana, la fracción parlamentaria del PAN y PVEM manifestaron hasta el final, su inconformidad por parecerles los montos excesivos. En general, los partidos de oposición en todo momento propusieron ajustes a los programas de comunicación social y participación ciudadana.

Empero, el gobierno del Distrito Federal, con la mediación del Secretario de Finanzas y con el Subsecretario de Egresos, logró que no se tocaran sus programas prioritarios, que es el de participación ciudadana, según el Programa de Desarrollo General del D.F., donde se conservó la cantidad de 524 millones destinados a los comités vecinales, dinero que se etiquetó a las demarcaciones territoriales.

Por otro lado, tampoco se modificaron los recursos en los programas de comunicación social y cultura, con lo que al final el Presupuesto de Egresos se aprobó con 47 votos a favor y 16 en contra, sin que éste se haya modificado en lo sustancial¹³².

Sin embargo, en las negociaciones, el ejecutivo local, y los legisladores tuvieron que ceder algunas prerrogativas a la oposición. El PRI resultó

¹³¹ DDALDF, 28 de diciembre del 2000, pp. 83-86.

¹³² Véase DDALDF, 30 de diciembre de 2000.

beneficiado con la asignación de 20 millones al programa de construcción y mantenimiento de mercados; al PVEM le cedieron 200 millones de pesos para que fueran destinados a la creación de los Institutos de Tecnología, juventud y procuraduría ambiental; al PAN no se le cedieron las peticiones que llevó hasta el pleno de la Asamblea, sobre las reducciones a los programas de comunicación social, participación ciudadana, cultura, entre otros¹³³. Por lo que, al manifestar su desacuerdo con la aprobación del gasto público, los diputados de la fracción panista votaron en contra del Decreto, contrario a lo que hicieron sus homólogos de la fracción del PVEM con quienes se estableció la coalición electoral y terminaron por apoyar al partido en el gobierno en conjunto con el PRI.

Para el caso de los delegados y las negociaciones que se dieron entre las autoridades del D.F. y los asambleístas, se concedieron 31 millones de pesos adicionales como fondo presupuestal para las delegaciones¹³⁴.

Por todo lo anterior, se tiene que en un primer momento, el Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. se encontraba en una situación de vulnerabilidad ante una posible negación del Congreso de la Unión para aprobar el techo de endeudamiento de la ciudad y ante la posibilidad de una disminución en las asignaciones de recursos para la entidad. En este sentido, la discusión y las negociaciones en relación con el gasto público para el D.F. se concentró entre las autoridades del D.F. y las del gobierno federal. Destaca la participación activa de los delegados en razón de que parte de su financiamiento dependía de las transferencias federales; de esta forma diputados locales, delegados y el ejecutivo local, en un principio, concentraron la discusión en el tema de los recursos federales, ya que compartían intereses

¹³³ *Ibid.*, pp. 74-86.

¹³⁴ *Idem.*

comunes: el PAN y el PRD habían ganado espacios en las delegaciones, el PRI y el PVEM contaban con un 24.24 por ciento y 12.12 por ciento respectivamente, de la representación en la Asamblea.

La descentralización de funciones del gobierno central, y la mayor responsabilidad de las delegaciones en materia de seguridad pública y programas sociales, obligaba a los delegados, indistintamente del partido político al que pertenecieran, a pugnar por mayores recursos, primero, a nivel federal y después, lo harían a nivel local. Las elecciones competidas para cargos a diputados locales ocasionaron que el partido en el gobierno no lograra obtener una mayoría, por lo que la aprobación del gasto público de la ciudad era una responsabilidad compartida que forzosamente tenía que salir por consenso.

En un segundo momento, la discusión tuvo lugar en la Asamblea Legislativa, Ahí, los partidos políticos hicieron sus peticiones mediante propuestas en el pleno, con puntos de acuerdo, mismas que se turnaban a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Algunas propuestas se dictaminaron a favor de los partidos de oposición como se destacó arriba, partidos que al final terminaron aprobando el gasto público del D.F. sin afectar los programas estratégicos del jefe de Gobierno. Únicamente el PAN, que siempre pidió hasta el final de la discusión, entre otras cosas, quitar recursos al programa de participación ciudadana, votó en contra del presupuesto, abandonando el pleno y saliendo de la Asamblea antes de que terminara la sesión.

De esta forma, la aprobación del gasto público elaborada por el ejecutivo local, dependió de dos factores: uno externo u exógeno, en el sentido que la Cámara de Diputados controla al Jefe de Gobierno, por medio de la

aprobación de la deuda y la asignación de recursos en un orden del 50 por ciento; y el factor interno u endógeno, en tanto que la Asamblea controla al jefe de Gobierno por medio de la aprobación y discusión del gasto público y la reasignación de los recursos. De manera que, la Asamblea al aprobar el gasto público sin mayor problema y en los tiempos establecidos por la ley, adoptó un papel de cooperación, pero no por ello, el órgano legislativo fue pasivo, pues al no contar el partido en el gobierno con una mayoría en el Asamblea, el PRD tuvo que negociar el gasto público con la oposición a cambio de concesiones para sacar adelante la iniciativa de manera consensuada.

Los diputados locales no tienen facultades para modificar el presupuesto, pero si negociaron con el ejecutivo, para hacer reasignaciones al gasto y crear partidas especiales como la bolsa de fondos que se les aprobó a los delegados y los recursos que se destinaron para la creación de los institutos, por tanto, con todo y que la Asamblea se encuentra limitada jurídicamente en sus facultades para funcionar como un poder de contrapeso al ejecutivo, políticamente puede ser un órgano que sirve para controlar al ejecutivo, mediante la reasignación del gasto público y la cooperación con el jefe de gobierno para negociar los recursos federales.

Veamos ahora que sucede con los siguientes dos años de la segunda legislatura tomando en cuenta las prioridades del gobierno expuestas en su Programa de Desarrollo General, la composición partidista de la Asamblea y el control que puede ejercer el gobierno federal sobre la iniciativa del ejecutivo.

3.2 Segundo año

En el segundo año, durante la fase de aprobación del presupuesto¹³⁵, la oposición señaló, ante los medios de comunicación, que no aprobarían el gasto público del jefe de Gobierno del D.F., refiriéndose a la Ley de Ingresos y al Decreto de Presupuesto de Egresos. En lo que toca al gasto público, la oposición se manifestó en contra de la construcción del segundo piso del viaducto, propuesto por el ejecutivo local y como medida de acción los priistas y panistas plantearon en comisión no aprobar los 500 millones de pesos que requería el gobierno para los segundos pisos.

Por otro lado, el PAN y el PRI también señalaron que no aprobarían los recursos públicos a los programas sociales tal y como se encontraban en el Decreto de Presupuesto, argumentando que éstos eran de carácter clientelar.¹³⁶ Sumado a lo anterior, los diputados federales amenazan con no aprobar el techo de endeudamiento del D.F. para el ejercicio fiscal de 2002.

Por lo que está vez, la incertidumbre del ejecutivo local se debió fundamentalmente a tres factores: al control que el congreso ejerce sobre la deuda de la ciudad, a la aprobación de recursos para la construcción del segundo piso y a una situación que surgió inesperadamente, a saber, una división interna en la fracción parlamentaria del PRD, a unos días antes de que se aprobara el presupuesto.

Para el segundo año, el gobierno de López Obrador propone construir un segundo piso en el Anillo Periférico con el fin de desahogar la carga vehicular, con una inversión de 1,500 millones, de los cuáles se esperaba que

¹³⁵ La fase de aprobación del presupuesto duró del 30 de noviembre al 30 de diciembre de 2002.

¹³⁶ *La jornada*, 31 de diciembre de 2001.

500 millones se aprobaran en el presupuesto para ejercerse en 2002¹³⁷. Desde el inicio de la propuesta del ejecutivo los legisladores locales de la oposición manifestaron su desacuerdo con la iniciativa del ejecutivo.

En las comparecencias del Secretario de Finanzas y del Subsecretario del gobierno del Distrito Federal en la Asamblea, en nombre de la fracción del PRI, la diputada local, Irina del Castillo Negrete recriminó al secretario de Finanzas, Carlos Urzúa, y al subsecretario de Egresos, Gustavo Ponce, la inconsistencia de datos del Presupuesto de Egresos y "la falta de respeto" del gobierno capitalino a la Asamblea Legislativa, al informar primero a los medios de comunicación sobre la construcción del segundo piso del Periférico y Viaducto.

Puntualizó: "en la página 55 -del proyecto de presupuesto de egresos del DF para el ejercicio de 2002- se describen obras importantes que tendrán lugar con la aplicación de los 18 mil 856.3 millones de pesos para el gasto de capital, y en ninguno de los casos que ahí se mencionan se hace alusión al tristemente célebre proyecto de construir un segundo piso".

Por su parte el panista Salvador Abascal precisó: "No la pueden comenzar-la obra del segundo piso- si no está en el presupuesto, y es una obra que tendría que licitarse, de tal forma que se están brincando otra vez las trancas cuando afirman que de todos modos va a arrancar en abril, nos guste o no a los diputados¹³⁸".

¹³⁷ Versión Estenográfica de las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda (VECUPCPH), reunión celebrada el 14 de diciembre de 2001, pp. 3-4. Véase también, *La Jornada*, 13 de diciembre de 2001.

¹³⁸ VECUPCPH, 14 de diciembre de 2001, p. 4.

Del lado del partido en el gobierno, se descartaron críticas, pero la oposición, a partir de que se da la noticia sobre el segundo piso, insistió en todo momento en que no iban aprobar la obra.

De acuerdo al secretario de Finanzas, el presupuesto que se aprobaría sería similar al del año pasado, pero con la diferencia que aparece la inversión de los 500 millones para las obras del segundo piso. En este sentido, la aprobación del programa se vuelve fundamental por la inversión que representa, de ahí que en general la oposición jugó un papel relevante al cuestionar, en las reuniones de comisión, el proyecto de gobierno exigiendo mayor transparencia e información en relación a los segundos pisos¹³⁹.

Hasta el último momento, el PRI y el PAN declararon que no aprobarían, la construcción del segundo piso, sin embargo terminaron aprobándolo, pero bajo una serie de restricciones jurídicas que limitaban al ejecutivo para hacer movimientos al gasto público durante su ejercicio, de manera que el jefe de Gobierno tendría que pedir a la Asamblea Legislativa autorización en el caso de que decidiera hacer movimientos presupuestales en materia de subsidios, remanentes y transferencias¹⁴⁰.

Con lo anterior, los legisladores pueden evitar, que el ejecutivo transfiera mayores gastos destinados a la obra de los segundos pisos y es que, como el ejecutivo local necesitaba 1,500 millones y sólo solicitó a la Asamblea 500 millones¹⁴¹, argumentando que los demás recursos los obtendría de ahorros de la administración pública, los legisladores optaron por

¹³⁹ *Ibid.* pp. 65-70.

¹⁴⁰ *La Jornada*, 28 de diciembre de 2001.

¹⁴¹ VECUPCPH, 14 de diciembre de 2001, pp. 65-70.

fiscalizar los movimientos del gasto público para evitar que el ejecutivo transfiera recursos de un programa a otro de manera libre.

Lo importante es señalar que el monto de los recursos requerido por el ejecutivo para los segundos pisos, se aprobó, pero por otro lado, con la reforma a algunos artículos del Código Financiero, se le pusieron límites al ejecutivo para que éste no pudiera tomar recursos de otros programas para destinarlos a su obra vial.

Los artículos que marcan *candados* al jefe de Gobierno fueron el 9, 18, 31, 52, 420 y 472 del Código Financiero. En el primero, se puntualiza que se incluirán los ingresos relativos a los ejercicios anteriores, así como los remanentes del ejercicio fiscal anterior.

En el artículo 18 se precisa que la Asamblea Legislativa, a propuesta del jefe de Gobierno, será la que asigne los recursos que en su caso se obtengan excedentes respecto de lo previsto en la Ley de Ingresos, en especial aquellos programas que en el Decreto de Presupuesto de Egresos se hayan clasificado como prioritarios.

A la anterior situación, habría que sumarle la división interna que se dio en el PRD justo unos días antes de que se aprobara el presupuesto. Por considerar que el liderazgo de Armando Quintero (líder parlamentario del PRD) estaba debilitado, 10 de los 19 diputados del PRD en la ALDF lo destituyen de su cargo. La decisión fue tomada a propuesta del diputado David Sánchez Camacho, quién presentó una carta en la que criticó la actuación de Armando Quintero por no lograr los consensos necesarios al interior del

partido y por haber perdido la capacidad de interlocución con las otras fuerzas políticas en la ALDF.

El partido se dividió en dos grupos, por un lado, se encontraban los diputados que estaban a favor del nuevo coordinador -Sánchez Camacho- integrantes de la corriente de Izquierda Democrática (CID) más la diputada Carmen Pacheco y, por otro lado, estaba el grupo que apoyaba a Armando Quintero Martínez, apoyado por los nueve diputados restantes de la bancada del PRD¹⁴².

Así, durante el resto de la negociación del presupuesto, el partido en el gobierno se mantuvo dividido y la oposición al parecer supo aprovechar el conflicto interno del PRD, cuando menos para controlar el ejercicio del gasto público que iba a ser ejercido por el jefe de Gobierno en el que se incluía la inversión para los segundos pisos.

Al tiempo que se discutía la aprobación del presupuesto, en los medios de comunicación escritos, se destacaba el conflicto entre los legisladores del PRD y la posible alianza que se haría entre el PRI y el PAN, sobre todo, para ponerle restricciones al ejecutivo en materia financiera.

Otra situación de tensión, fue la negociación entre la federación y las autoridades locales del D.F. en lo referente a la aprobación de la deuda para la capital. La propuesta del ejecutivo local era de 5 mil millones de pesos, sin embargo, los diputados locales y federales del PAN constantemente señalaron que el techo de endeudamiento era muy alto, y mencionaban, independientemente de su posibilidad o no, de una autorización de 1,000

¹⁴² Véase *El Universal*, 12 de diciembre de 2001; *El Universal*, 13 de diciembre de 2001.

millones de pesos y 2,000 millones¹⁴³, situación que llevó al ejecutivo local a salir a los medios a pronunciarse constantemente a favor de la aprobación de la deuda por un monto de 5,000 mil millones. Finalmente, la deuda fue aprobada en el congreso por los 5,000 mil millones de pesos tal y como el ejecutivo local del D.F. lo pedía. Para el logro de lo anterior, señaló una nota periodística¹⁴⁴, que el coordinador de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados tuvo que negociar con el coordinador de la Cámara de Diputados del PAN, Felipe Calderón. El PRD apoyaría las propuestas del PAN para aumentar la recaudación de impuestos en el gobierno federal, con el propósito de acercarse a los 70 mil millones de pesos. De ser así, la fracción panista apoyaría la propuesta de endeudamiento que hizo el jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del DF. Ambos líderes aceptaron la propuesta de uno y otro¹⁴⁵.

Mientras tanto, las negociaciones en la ALDF con todo y el conflicto interno entre los perredistas que hasta el término de la aprobación del presupuesto local no se pudo solucionar y con la amenaza constante de la oposición de los legisladores locales de no aprobar los recursos para los segundos pisos y el conflicto de la deuda, el presupuesto se aprobó de nuevo en tiempo y en forma, ésta vez de una manera más consensuada, 54 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones¹⁴⁶, pero no por ello dejó de ser controvertida y generó incertidumbre al ejecutivo local.

En el paquete de presupuesto no se consideraron nuevos gravámenes, ni incremento en las tasas impositivas, sólo se consideró un ajuste mediante el

¹⁴³ *La Jornada*, 31 de diciembre 2001.

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ DDALDF, 30 de diciembre de 2001.

factor de actualización de inflación y el incremento en el precio del transporte público colectivo (metro) de 1.50 a 2.00 pesos a propuesta del ejecutivo local.

De nuevo, los programas prioritarios del ejecutivo local no sufrieron mayores cambios, aunque los legisladores si recurrieron, a través de ciertas modificaciones al Código Financiero, a poner restricciones al ejecutivo, para que, al momento de que éste ejerza el gasto no pueda hacer movimientos sustanciales y sin previa autorización de los legisladores. De modo que, le fue también aprobado el presupuesto para los segundos pisos, pero bajo ciertas restricciones que ya se expusieron anteriormente.

El caso de la deuda siguió siendo un factor exógeno que dependió de las relaciones entre los órganos locales de la ciudad y los poderes federales, además de la correlación de fuerzas en las que el PRD no contaba con una mayoría en la Cámara de Diputados ni con una mayoría en la ALDF, lo que hace que la negociación de la deuda se vuelva un punto de incertidumbre para el ejecutivo local, pues de darse una situación en la cual los legisladores federales no la aprobaran, modificaría el presupuesto original enviado por el jefe de Gobierno a la Asamblea.

3.3 Tercer año

Para el tercer año, el ejecutivo local se va encontrar con una asamblea más reactiva en razón de cuatro puntos: los legisladores le ponen mayores restricciones a los programas sociales del gobierno; la Asamblea cuenta con un mayor control sobre la deuda de la ciudad, los asambleístas no le aprueban recursos para la construcción de los segundos pisos y además le ponen restricciones al ejecutivo para que éste no pueda mover recursos de otros

ramos para su proyecto de los segundos pisos; la confrontación entre el legislativo y el ejecutivo es mayor en comparación con los años anteriores; y, finalmente, los partidos hacen reasignaciones y recortes importantes al presupuesto; todo esto bajo un contexto electoral, en el cual, a medio año de la aprobación del presupuesto, se realizarían elecciones para renovar la Asamblea Legislativa y elegir a nuevos delegados en la capital.

En lo referente al tema de la deuda, la Cámara de Diputados decidió aprobar el techo de endeudamiento propuesto por el ejecutivo local de 3, 000 mil millones de pesos para el año 2003, una cantidad mucho menor de la propuesta anteriormente. Sin embargo, desde la Cámara se etiquetaron 850 millones, para dejarle al ejecutivo local una cantidad de 2,150 millones de pesos de deuda neta, cantidad que en conjunto con la forma de gastarse debía ser aprobada por la Asamblea Legislativa, previa propuesta del ejecutivo local. La anterior situación se decidió en la Cámara de Diputados a propuesta del PRI y del PAN.¹⁴⁷ Esto implicaba que el jefe de Gobierno, para esa ocasión, tendría que someter para su aprobación el destino de los recursos de la deuda ante la Asamblea. Luego entonces, la incertidumbre sobre la aprobación de la deuda se ubicó a nivel local. Por ello la oposición, durante la aprobación del presupuesto, se manifestó a favor de que parte de la deuda (1,200 y 1,500 millones) se gastara en el mantenimiento del Metro y en la construcción de la línea 12, todo esto con el finalidad de que el gobierno del Distrito Federal pudiera destinar recursos al gasto en capital. Al mismo tiempo en diferentes ocasiones señalaron que no aprobarían nada de la deuda para que se construyeran los segundos pisos¹⁴⁸.

¹⁴⁷ *La Jornada*, 14 de diciembre de 2002.

¹⁴⁸ VECUPCPH, 11 de diciembre de 2002, pp. 67-76.

Al final, tras intensas negociaciones entre las autoridades del D.F. y legisladores federales, la Cámara de Diputados le autorizó mil millones de pesos al D.F. para la construcción de escuelas y hospitales, y se dejaba a negociación (entre el jefe de Gobierno y los asambleístas) la cantidad de 1,150 millones de pesos¹⁴⁹. Esto le dio certidumbre al jefe de Gobierno para ejercer el gasto que iba ser destinado a la construcción de las prepas en el D.F., obra prioritaria del ejecutivo. Sin embargo, los legisladores locales terminaron respetando la propuesta del gobierno central sobre la forma de gastarse la deuda en general.

Aunado a lo anterior, la oposición también destacó constantemente que iban a disminuir el gasto social, uno de los programas fundamentales del jefe de Gobierno. En el pleno y las reuniones sostenidas con el secretario de Finanzas, el PRI y el PAN, exigían la lista de los beneficiados por los programas sociales: adultos mayores, discapacitados, madres solteras, pero además criticaban que el presupuesto estaba orientado fundamentalmente al gasto corriente, de ahí que el PRI demandaba mayores recursos para el gasto en capital y lo mismo hacía el PAN¹⁵⁰.

Al respecto, el jefe de Gobierno señaló en varias ocasiones que él iba a defender sus programas sociales, además de sus obras viales. Y en el fondo, comentó en una conferencia de prensa, lo que quieren es impedir el avance de las obras y "descarrilar el gobierno que represento". Por último, pidió "que nos dejen trabajar". Haciendo referencia a los legisladores, esta situación en la que se intercambiaban palabras entre el ejecutivo y legislativo fue más notable

¹⁴⁹ *La Jornada*, 18 de diciembre de 2002.

¹⁵⁰ VECUPCPH, 11 de diciembre de 2002, p. 88.

durante la fase de aprobación del presupuesto para 2003 respecto a la de 2001 y 2002.

Al final, los diputados del PRI y el PAN, no redujeron el presupuesto a los programas prioritarios del ejecutivo, pero sí le pusieron restricciones para que éste los pudiera ejercer, como por ejemplo, en la sesión de las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda, los legisladores de oposición aprobaron el artículo 420 del Código Financiero, que obligaba al jefe de Gobierno a entregar a la ALDF, a más tardar el 30 de enero de cada año, la lista de beneficiarios de todos los programas sociales del GDF.¹⁵¹

Por su parte, los diputados del PRD ante la desventaja por la alianza entre el PRI y el PAN abandonaron las negociaciones al momento de aprobarse el presupuesto, donde la oposición decidió no otorgar recursos para la construcción de los segundos pisos, tal y como el PRI y el PAN lo habían sostenido desde un principio, y también estaría impedido el ejecutivo para hacer transferencias de otros programas para la obra vial¹⁵².

De esta manera, La mayoría opositora en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), integrada por PRI, PAN, PVEM, PT, Democracia Social y Convergencia por la Democracia, se impuso en el pleno al aprobar el presupuesto para 2003, sin el concurso del partido en el gobierno.

En relación con el presupuesto solicitado por el GDF, la Asamblea Legislativa reasignó aproximadamente 2 mil 300 millones de pesos, de los cuales la mitad se destinó al programa multianual de rehabilitación y

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² Véase DDALDF, 26 de diciembre de 2002.

mantenimiento de instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo- Metro, así como para iniciar el estudio técnico para la construcción de la línea 12¹⁵³.

Por su parte, el jefe de Gobierno señaló que los recursos que hagan falta para sus obras viales los obtendría por medio del ahorro y crítico el comportamiento de la oposición; en tanto el PRD aseguró que promovería campañas de información para que la población estuviera enterada sobre los daños que les iba a causar el presupuesto aprobado por los partidos de oposición.

Por lo tanto, lo que se observa para el año 2003, es una relación tensa entre los órganos ejecutivo-legislativo locales, en el que la oposición juega un papel activo en la Asamblea tratando de ejercer, en todo momento, un control sobre el ejecutivo en materia de presupuesto y, en esta ocasión, sobre los programas de gobierno prioritarios: programas sociales y la construcción de los segundos pisos.

En materia de deuda surge algo interesante. Como se ha visto, el control de la deuda para el D.F. lo tiene la Cámara de Diputados, empero para el año del que se está hablando, la misma Cámara decide trasladar parte de las negociaciones a la Asamblea Legislativa, situación que le dio un mayor margen de acción a la Asamblea para negociar el presupuesto con el jefe de Gobierno.

En esta ocasión, el partido en el gobierno, decidió abandonar las negociaciones que entablaba con los partidos opositores y no votar la

¹⁵³ *La Jornada*, 29 de diciembre de 2002.

aprobación del presupuesto. De esta manera, el gasto se votó con 41 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones.¹⁵⁴

Conclusiones

Cómo se puede observar, cuando menos bajo un gobierno dividido, más allá de las limitadas facultades con las que cuenta la Asamblea Legislativa y de la interpretación jurídica que se tiene sobre el Decreto de Presupuesto para el caso de Distrito Federal, según el resolutivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (4/98), donde se aclara que el presupuesto es un acto formal (ver p. 29-31), la Asamblea Legislativa demostró en el periodo 2000-2003 funcionar como un órgano de control presupuestal, mediante la reasignación de partidas presupuestales; por medio del establecimiento de controles al ejecutivo para que éste no pueda hacer modificaciones al gasto público durante su ejercicio; y a través de propuestas concretas para que el ejecutivo considerara nuevos gastos, o el aumento de los mismos, en ciertos programas o dependencias.

Durante los tres años aquí analizados, en general, los legisladores demostraron capacidad para no autorizar y causar incertidumbre al ejecutivo en programas prioritarios del gobierno, establecidos en el Programa General de Desarrollo del D.F.; como fue el caso de los programas sociales, de la participación ciudadana y de la construcción de los segundos pisos, aunque éstos últimos no eran una prioridad planteada en el Programa General de Desarrollo, en el segundo año de la administración de López Obrador, en la práctica, se convirtió en un programa prioritario y controvertido, dónde la Asamblea jugó un papel importante primero, controlando los montos que se

¹⁵⁴ Véase DDALDF, 26 de diciembre de 2002.

destinarían para los segundos pisos (en el segundo año) y después, negando recursos para la continuidad de su construcción.

La oposición en la Asamblea, bajo el gobierno dividido, demostró capacidad de negociación y en todo momento supo usar su posición para obtener ventaja de los recursos públicos y poder hacer uso de su poder del bolsillo. Así, el PRI en el primer año, a cambio de votar por el presupuesto en lo general, negoció recursos para los mercados y el Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro; el PVEM igualmente negoció para que se destinaran recursos a la Procuraduría Ambiental. Las negociaciones se daban entre los legisladores y, entre éstos y el secretario de Finanzas del D.F., cuidando que no hubiera desequilibrios o problemas técnicos en el presupuesto, y en ese sentido, los legisladores, según se puede observar en las reuniones de las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto, también hacían aportaciones al documento del gasto público mediante señalamientos sobre problemas técnicos a las autoridades del D.F.

En general, a pesar del papel activo que la Asamblea demostraba tener, nunca hubo una situación extrema durante la fase de aprobación del presupuesto, que pusiera en riesgo la gobernabilidad de la ciudad, de manera que, la Asamblea siempre aprobó el gasto público en los tiempos y la forma establecida por la ley, sin causar algún tipo de parálisis de gobierno ni conflictos de grandes magnitudes y, por lo tanto, al tiempo que existían incertidumbres para el ejecutivo al momento de aprobarse los recursos públicos anuales como consecuencia de las diferencias entre el ejecutivo y el legislativo, existía cooperación entre los órganos del D.F. para contar con un presupuesto.

Por otro lado, el contrapeso que ejerce la Cámara de Diputados por medio de la aprobación del techo de endeudamiento del D.F. y las aportaciones y transferencias que la Federación hace a la ciudad, permiten que el ejecutivo local, al momento de elaborar el documento del presupuesto y de negociarlo con los legisladores locales, tenga que hacerlo también con otros actores como los legisladores federales, para que le sean aprobados los recursos que provienen de la federación, por lo que la negociación del presupuesto local también depende o puede estar influenciada por las negociaciones que se den en el orden federal. El anterior fenómeno merece un estudio aparte, pero es importante señalarlo por las consecuencias que puede tener en las negociaciones entre el ejecutivo local y la Asamblea.

Ergo, como se pudo observar, la Asamblea si jugó un papel reactivo porque negoció recursos, recortó y reasignó gastos, además de poner ciertas restricciones y candados al ejecutivo en materia presupuestal. Sin embargo, la Asamblea también demostró cooperación con el ejecutivo al no tocar de manera sustancial los programas prioritarios del gobierno y al aprobar los presupuestos conforme a los tiempos establecidos en la ley.

La premisa que advierte que en un gobierno dividido existen mayores dificultades para que se aprueben las decisiones del ejecutivo, parece confirmarse en el D.F. para el caso de la aprobación del presupuesto, en la medida que la Asamblea demostró capacidad de control horizontal sobre el ejecutivo, ocasionando que el jefe de Gobierno no siempre hiciera valer su voluntad en materia de gasto público, con todo, y las limitadas facultades del recinto legislativo. Ahora, falta observar que sucede en un gobierno de mayoría en la Asamblea, donde en teoría se esperaría un menor activismo de

parte de los legisladores y una menor dificultad, para que se aprueben los presupuestos del ejecutivo, cuestión que se analizará en el siguiente capítulo.

Capítulo IV

LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DURANTE LA III LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL D.F.

Introducción

En el 2003 se llevaron a cabo elecciones intermedias en la ciudad de México y los ciudadanos votaron para renovar la Asamblea Legislativa, los resultados electorales terminaron favoreciendo al PRD permitiéndole contar con la mayoría absoluta en la Asamblea lo que significaba que el jefe de Gobierno en teoría, no tendría mayores obstáculos para que se aprobaran sus presupuestos anuales y en general todo el paquete económico¹⁵⁵ para el D.F.

Durante el desarrollo del capítulo, se van a destacar algunos casos en los que legisladores locales y autoridades de gobierno pusieron énfasis durante la fase de aprobación del presupuesto y que resultan sugerentes de las relaciones dadas entre los órganos ejecutivo y legislativo durante la III Legislatura del D.F.

La II Legislatura de la Asamblea Legislativa, bajo un gobierno dividido se caracterizó por ser un órgano reactivo que en diferentes momentos buscó incidir en la iniciativa del presupuesto enviada por el ejecutivo. Para la III Legislatura se va observar como la incidencia de los legisladores en el presupuesto va ser menor, debido quizás, a que la oposición contaba con menores incentivos derivados de la composición de la Asamblea.

¹⁵⁵ La Ley de Ingresos del Distrito Federal y el Código Financiero del Distrito Federal.

1. LAS ELECCIONES Y EL GOBIERNO UNIFICADO EN EL D.F.

La III legislatura de la Asamblea Legislativa se integró por una mayoría absoluta del PRD con 56.06 por ciento del total de los curules; el PAN, se colocó como segunda fuerza, con un 24.24 por ciento; mientras que el PRI, se colocó en tercer lugar con un 10.61%; le sigue el PVEM con 7.58 por ciento y el MP (Partido Mexicano Posible) consiguió el 1.51 por ciento de las curules. De tal forma que, el partido en el gobierno obtuvo un total de 37 legisladores, todos por mayoría relativa; el PAN se quedó con 16 legisladores, 3 por mayoría relativa y 13 por representación proporcional; el PRI ganó 7 curules, todas de representación proporcional; el PVEM se quedó con 5 legisladores, todos por representación proporcional y el MP obtuvo una curul también por representación proporcional (véase tabla 1).

En su conjunto, la oposición del PRD en la Asamblea representó el 43.94 por ciento, lo que significa que el partido en el gobierno contó con una cómoda mayoría, a diferencia de la legislatura pasada. Dónde además para ésta ocasión no hubo alianzas electorales, quedándose sin representación en la Asamblea varios partidos pequeños como el PT, PSN, PAS y el PLM.

Tabla 1. Integración de la ALDF, año 2003

Partido	Diputados Votos	Diputados %	Diputados MR		Diputados RP		Total	
			NÚM.	%	NÚM.	%	NÚM.	%
PAN	738,358	25.07	3	7.50	13	50.00	16	24.24
PRI	339,614	11.53			7	26.92	7	10.61
PRD	1276,206	43.34	37	92.50			37	56.06
PT	40,749	1.38						
PVEM	256,589	8.71			5	19.23	5	7.58
CPPN	51,126	1.74						
PSN	14,465	0.49						
PAS	10,495	0.36						
MP	70,955	2.41			1	3.85	1	1.51
PLM	16,230	0.55						
FC	20,411	0.69						
Votos Nulos	82,964	2.82						
TOTAL	2944,725	100.00	40	100.00	26	100.00	66	100.00

Fuente: Cuadro tomado del texto de Pablo Becerra Javier Chávez "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Emmerich Gustavo, *Las elecciones en la Ciudad de México*, Instituto Electoral del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, México, p. 351.

1.1.1 Las expectativas sobre el gobierno unificado

El líder del PRD local, Agustín Guerrero, ante los resultados electorales de 2003, señalaba que el partido no iba a tener contrapesos y que eso los obligaba a hacer un trabajo más acucioso y con mayor detalle¹⁵⁶. Por su parte el jefe de Gobierno del D.F., ante el triunfo del PRD en la Asamblea, mencionó que no se marearía por los resultados electorales y por las especulaciones que se

¹⁵⁶ Periódico, *El universal*, México, 07 de julio de 2003.

hacían en el sentido que aspiraba a ser candidato presidencial para el año 2006, y que seguiría trabajando¹⁵⁷. Después de los resultados electorales, el dirigente del PAN local, José Luis Luegue Tamargo, dijo que el PRD debería de actuar con gran responsabilidad política en la conducción de la capital y evitar decisiones autoritarias o unilaterales¹⁵⁸.

Para el caso del PRI, no se encontraron declaraciones públicas en relación al triunfo del PRD en las elecciones intermedias, pero resultaba evidente que los legisladores del PRD por si solos estarían en condiciones de aprobar la agenda y las prioridades del jefe de Gobierno, una situación que fue reconocida por los actores políticos, dónde el PAN planteó su preocupación por las decisiones autoritarias y el PRD manifestó que las responsabilidades para su partido serían aún mayores ante la falta de contrapesos en los órganos de poder. En cuanto a la teoría, lo que se podría esperar, bajo un gobierno unificado, sería un escenario dónde habría una relación más armoniosa entre el ejecutivo y el legislativo del D.F.

2. III LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA APROBACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

De acuerdo a un estudio de Francisco Reveles, la III legislatura de la Asamblea se caracterizó porque cuantitativamente tuvo una alta tasa de éxito en términos de aprobación de iniciativas de ley¹⁵⁹ impulsadas por el ejecutivo

¹⁵⁷ Periódico, *La Jornada*, México, 08 de julio de 2003.

¹⁵⁸ *La Jornada*, 09 de julio de 2003.

¹⁵⁹ En realidad Francisco Reveles en su estudio también mide las reformas aprobadas, además de las iniciativas de ley que fueron impulsadas tanto por el partido como por el jefe de Gobierno. Véase, Francisco Reveles Vázquez, “El partido mayoritario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: El jefe de Gobierno y el PRD”, Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios

y el PRD, en comparación con otros periodos legislativos¹⁶⁰. Lo anterior, en parte, pudo haber sido a causa de la mayoría absoluta con la que contaba el partido en el gobierno.

Así, partiendo de la lógica anterior, también podría esperarse que las iniciativas de los Decretos de Presupuesto hayan sido aprobadas por los legisladores sin mayor problema, de hecho, Francisco Reveles, sin meterse al fondo del tema del gasto público para D.F. señaló que los presupuestos en la III Legislatura fueron aprobados con algunos conflictos irrelevantes, e incluso qué, para 2006 el gasto público fue aprobado por unanimidad¹⁶¹.

El objetivo en este capítulo es conocer el margen de acción de la Asamblea bajo un contexto de gobierno con mayoría, más allá del sentido de la votación final sobre el gasto público. Por otro lado, cabe mencionar que el presupuesto, como se va observar más adelante, en realidad nunca fue aprobado por unanimidad, contrario a lo que señala Francisco Reveles, de allí la importancia de abordar más de cerca la fase de aprobación del presupuesto.

2.1 Primer año

Para el primer año, debido a que el jefe de Gobierno contaba con un contingente mayoritario en la Asamblea, en realidad la incertidumbre sobre la aprobación del presupuesto¹⁶² provino fundamentalmente de las relaciones entre el ejecutivo local y el legislativo federal en relación a la aprobación del techo de la deuda para el D.F.

Electoral, *Los rumbos de la democracia y las elecciones del siglo XXI*, celebrado del 30 de agosto al 03 de septiembre de 2011.

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² La fase de aprobación del presupuesto duró del 30 de noviembre al 23 de diciembre de 2003.

Al interior de la Asamblea, el partido en el gobierno se encargó más bien de recompensar aquellas dependencias y programas que habían sido afectados en sus presupuestos durante la aprobación del gasto para 2003. Así por ejemplo, para el gasto público a ejercer en 2004, la propuesta del ejecutivo planteaba un aumento para el gobierno central, mismo que los partidos de oposición reclamaban a la subsecretaria de finanzas, Thalía Lagunes Aragón, porque no se justificaban los gastos adecuadamente.¹⁶³

Al respecto, la Subsecretaría de Finanzas del D.F., defendió el aumento del gasto para la jefatura y la Oficialía Mayor, señalando que en la legislatura pasada se le habían hecho recortes por alrededor de 60 y 90 millones de pesos¹⁶⁴, situación que afectaba a los trabajadores técnicos y operativos del gobierno del D.F.

Para el caso de las delegaciones, la oposición reclamaba que el gasto destinado a las demarcaciones se distribuía de manera desigual, a lo que la Secretaría de Finanzas, respondía que lo que se hacía era recortar el gasto a las delegaciones que se les dotó de recursos adicionales para el año 2003, como fue el caso de las demarcaciones territoriales de Azcapotzalco y Miguel Hidalgo, a las cuales se les dieron 149 y 107 millones de pesos respectivamente, como un gasto adicional para ejercer en 2003¹⁶⁵ a petición del PAN.

El Sistema de Transporte Colectivo (STC) metro, fue otro órgano que mayores beneficios presupuestales tuvo para el ejercicio del gasto en 2003 a propuesta del PRI, en cambio, para el primer año de la III legislatura, su gasto

¹⁶³ Versión Estenográfica de las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda (VECUPCPH), reunión celebrada el día 07 de diciembre de 2003, pp. 1-33.

¹⁶⁴ VECUPCPH, 05 de diciembre de 2003, p. 28.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 39.

no aumentaría como lo reclamaba el PRI y el PAN. Igualmente hubo una reducción al presupuesto de los bomberos, recursos, que desde la II legislatura han sido defendidos por el PAN y que el año pasado aumentaron considerablemente. La argumentación de la Subsecretaría de Finanzas sobre la reducción del gasto destinado a los bomberos consistía en destacar que en el 2003 se le habían asignado recursos importantes para la adquisición de equipo completo contra incendios.

De tal manera que, lo que se reflejaba en las discusiones entre legisladores en las Comisiones Unidas de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública, era la propuesta del ejecutivo de pretender compensar o descompensar aquellos programas y rubros que fueron afectados por la oposición en el último año de la II Legislatura, fecha en la que el PRD no votó el presupuesto por su inconformidad ante las modificaciones realizadas al gasto por los partidos de oposición.

Por ende, lo que se observó en el presupuesto para 2004, es que el ejecutivo ante una ventaja por la mayoría que tenía en la Asamblea, pretendía corregir aquellos puntos del presupuesto que el año pasado no le habían beneficiado o no le habían resultado prioritarios en función de su Programa de Desarrollo y de sus intereses políticos.

En cambio, lo que estaba en tensión era la aprobación de la deuda del D.F. La Cámara de Diputados aprobó sólo 500 millones de pesos de los 2, 500 millones que originalmente proponía el jefe de Gobierno. Con lo anterior, de acuerdo a diferentes declaraciones de Andrés Manuel López Obrador¹⁶⁶, se iban a retrasar algunas obras públicas, sin embargo en su momento aseguró que sus programas sociales estaban blindados.

¹⁶⁶ *La Jornada*, 24 de diciembre de 2003.

En general, los argumentos principales de los legisladores del PRD y del jefe de Gobierno sobre la disminución de la deuda para el D.F. eran que se debía a cuestiones políticas encaminadas a poner trabas al gobierno del D.F. por el trabajo que había estado realizando y por la popularidad que estaba teniendo Andrés Manuel López Obrador en con contexto dónde se le veía como candidato preferido para competir por el cargo a presidente en las elecciones federales.

Mientras tanto, el Secretario de Finanzas del D.F., Gustavo Ponce, informó que ante la importante reducción del techo de endeudamiento se modificarían los proyectos de obras dónde algunos tendrían que posponerse, otros reducirse e incluso cancelarse¹⁶⁷. Entre esas obras se encontraba la de los segundos pisos y también se contemplaban gastos para construir la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, una obra prioritaria para el gobierno, como lo fueron también la construcción de las prepas para el gasto de 2003. Por ende, los programas del D.F. se encontraban en una situación de incertidumbre ante la dependencia de la autorización de la deuda. Por lo que el gobierno local negoció en la Cámara de Senadores para que existiera la posibilidad de que los legisladores le otorgaran los restantes 2, 000 millones de pesos de deuda que le fueron negados en la Cámara baja, situación que no sucedió.

Sin embargo, las autoridades del D.F. en todo momento destacaron que la deuda aprobada por el Congreso, no afectaría los programas prioritarios del D.F. ni tampoco iba ser causa de que se aumentaran los impuestos¹⁶⁸. Pero, advirtieron que el techo de endeudamiento iba a afectar de manera importante

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Lo anterior se puede constatar en las notas periodísticas publicadas en todo el mes de diciembre del año 2003 en los diarios *La Jornada* y *El Universal*. Para ver una nota concreta sobre el tema se puede revisar *La Jornada*, del día 17 de diciembre de 2003.

a las delegaciones, ya que de los 2,500 millones de deuda que la jefatura tenía contemplados, el 33 por ciento se canalizarían a las delegaciones para que realizaran obras de reencarpetado, alumbrado público, mantenimiento de mercados, plazas comerciales, lecherías, mantenimiento de unidades médicas, panteones, deportivos y centros recreativos¹⁶⁹.

Así, la disputa por la deuda, fue en realidad la que puso en incertidumbre el presupuesto local, la cual amenazaba con retrasar algunas obras públicas y hacerles recortes a otras, además de dejar sin ingresos por concepto de deuda a las delegaciones, dejándolas sin la posibilidad de atender servicios de mantenimiento.

Al interior de la Asamblea, los legisladores de oposición (PRI, PAN y PVEM) criticaron que el presupuesto se haya mantenido casi idéntico al presupuesto original enviado por el ejecutivo.¹⁷⁰ Situación que reflejaba un menor margen de acción de parte de la oposición derivado de la nueva composición del recinto legislativo.

Algunas de las ventajas del ejecutivo local en el primer año de la III Legislatura, a diferencia de la pasada, fue que el ejecutivo, contó con mayor capacidad de negociación del presupuesto a su favor, de manera que disminuyó los recursos a ciertos rubros que la oposición había aumentado para el gasto en 2003, como fue el caso de los recursos destinados a los órganos autónomos donde para 2004 disminuye incluso el presupuesto para la Asamblea Legislativa en 7 millones de pesos; el Instituto Electoral del DF, 26 millones; Tribunal Electoral, 15 millones; Consejo de la Judicatura del TSJDF, 37.5 millones; Junta Local de Conciliación y Arbitraje, 10.2 millones,

¹⁶⁹ *El Universal*, 03 de diciembre de 2003.

¹⁷⁰ *La Jornada*, 22 de diciembre de 2003.

y la Comisión de Derechos Humanos del DF, con 5.4 millones de pesos. Cabe mencionar que el Consejo de Información creado a raíz de la Ley de Transparencia del DF, se quedó con sus 12 millones de pesos propuestos por el mandatario local, Andrés Manuel López Obrador, a pesar de que la oposición pedía mayores recursos para éste último órgano¹⁷¹.

En el pleno no hubo debate sobre el dictamen del presupuesto, que de acuerdo a la oposición no había cambiado en relación al enviado por el ejecutivo, se aprobó con 39 votos a favor, 13 en contra y 6 abstenciones¹⁷², no hubo aumento de cargas impositivas ni se crearon nuevos gravámenes fiscales, únicamente se actualizaron las cuotas y tarifas.

Como se pudo observar en los casos anteriormente expuestos, el ejecutivo local al contar con una mayoría en la Asamblea, hizo valer su voluntad sin mayor problema en el tema del gasto público, y a pesar de que la Cámara de Diputados no aprobó la iniciativa del techo de endeudamiento del D.F., el jefe de Gobierno negoció en la Asamblea para que se hicieran los ajustes necesarios de manera que, la deuda no afectara sus programas prioritarios. De ahí que los presupuestos de los órganos autónomos hayan disminuido y otros presupuestos no hayan aumentado considerablemente, como los del STC metro y las delegaciones.

2.2 Segundo año

La fase de aprobación del presupuesto, durante el segundo año¹⁷³, se va a caracterizar porque el tema del techo de la deuda para la ciudad no causó

¹⁷¹ VECUPCPH, 11 de diciembre de 2003, pp. 2-15.

¹⁷² Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (DDALDF), 22 de diciembre de 2003, p. 328.

¹⁷³ La fase de aprobación del presupuesto duró del 30 de noviembre al 23 de diciembre de 2004.

incertidumbre alguna al jefe de Gobierno y a las autoridades de la capital, lo anterior, en razón de que, a diferencia de años anteriores, ni el jefe de Gobierno, ni la Secretaría de Finanzas, tampoco los legisladores del partido en el gobierno, pusieron a discusión el tema de la deuda, cuando menos así se ve reflejado en las versiones estenográficas de las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda, en los Diarios de los Debates del D.F. y en los medios de comunicación. La deuda del Distrito Federal representó en el presupuesto del D.F. para 2005 el 2 por ciento del gasto total y el techo de endeudamiento neto fue de 1,700 millones de pesos.

Lo interesante a destacar, es que el ejecutivo local continuó con sus propuestas de aumentar los recursos al gobierno central, mantener el presupuesto de las delegaciones sin grandes aumentos y tratar de que no se le pusieran restricciones al ejecutivo para modificar el presupuesto durante su ejercicio.

Además, por medio del partido en el gobierno, el ejecutivo buscó garantizar sus programas prioritarios como el gasto destinado para la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y los beneficios sociales para la población adulta, madres solteras, discapacitados y estudiantes. Para el logro de lo anterior, el PRD propuso hacer recortes a los órganos autónomos y reasignar los recursos a los programas prioritarios del ejecutivo.

De esta manera, la polémica sobre el presupuesto entre los legisladores de oposición y los legisladores del PRD tuvo que ver básicamente con cuatro puntos: a) la reducción del presupuesto a los órganos autónomos por parte de los legisladores, b) el aumento de los recursos públicos al gobierno central, c)

no aumentar los recursos a las delegaciones de manera considerable d) quitar como programa prioritario a la salud.

El caso de los órganos autónomos concentró la atención de los medios impresos durante toda la fase de aprobación del presupuesto, dónde el partido en el gobierno propuso hacer recortes a casi todos los órganos autónomos.

De esta manera la Asamblea Legislativa, que había solicitado 765 millones 791 mil 491 pesos, recibirá 737 millones 829 mil 63; la Contaduría Mayor de Hacienda pasó de 167 millones 824 mil 130 a 163 millones 900 mil 635; el Tribunal Superior de Justicia se redujo de 3 mil 150 millones 42 a 2 mil 466 millones 432 mil 589; el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia pasó de 141 millones 830 mil 439 a 113 millones 375 mil 808 pesos¹⁷⁴.

Al Instituto Electoral se le bajó de 822 millones 527 mil 788 pesos a 712 millones 289 mil 955; al Tribunal Electoral se le redujo de 129 millones 990 mil 578 a 113 millones 233 mil 137; al Tribunal de lo Contencioso Administrativo se le disminuyó de 422 millones 163 mil 79 a 226 millones 880 mil 689 pesos¹⁷⁵.

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se le respetó el monto solicitado, porque no rebasó el 4 por ciento propuesto con relación al presupuesto aprobado para 2004. Y es que en realidad, la idea de

¹⁷⁴ *La Jornada*, 20 de diciembre de 2004. Véase también la VECUPCPH, con fecha del 20 de diciembre de 2004, pp. 8-15.

¹⁷⁵ *Idem*.

los legisladores era ajustar el presupuesto de los órganos autónomos a un incremento del 4 por ciento con respecto a al presupuesto del año anterior¹⁷⁶.

Lo que se hizo por parte de las presidencias de las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda fue ajustar todos los presupuestos de los órganos autónomos al 4 por ciento de crecimiento al gasto para ejercer en 2005, lo cual implicó un ajuste de 1 mil 91 millones de pesos, recursos sobrantes que debían reasignarse.

La reacción de la oposición, ante lo anterior, fue negativa y estuvo en desacuerdo. El PAN, PRI y el PVEM, exigían que se les diera una justificación sobre dichos recortes. Así, el diputado Héctor Mauricio López Vázquez del PRI señalaba que existía un deterioro de las finanzas de los organismos autónomos y de las demarcaciones territoriales, por lo que no se les podía reducir el presupuesto¹⁷⁷; el diputado Francisco Agundis Arias del PVEM, señaló que los órganos autónomos que no dependían de la jefatura se les estaba destinando muy pocos recursos en comparación con los recursos que se pensaban destinar al gobierno central¹⁷⁸; el diputado José María Rivera Cabello, del PAN, destacó que el presupuesto se estaba concentrado en el GDF y que los órganos autónomos necesitaban, para operar correctamente, de más dinero¹⁷⁹.

La discusión sobre el recorte al gasto de los órganos autónomos en las comisiones unidas de Presupuesto y Hacienda al final no afectaron la propuesta del partido en el gobierno y fue votada en comisiones con 7 votos a favor provenientes del PRD, tres votos en contra del PAN y una abstención

¹⁷⁶ VECUPCPH, 20 de diciembre de 2004, pp. 11-12.

¹⁷⁷ *Ibid.*, pp. 15-18.

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 18-25.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 25-26.

del PRI, de manera que, desde la comisión los perredistas usaron su mayoría para que se aprobara el documento del presupuesto sin que se modificara el recorte a los órganos autónomos y los recursos destinados al gobierno central. Pero el aumento de los recursos al gobierno central, así como el hecho de que no se estableciera como prioritario el programa de salud, fueron temas que se llevaron hasta el pleno de la Asamblea, donde la oposición siempre manifestó su inconformidad.

En la propuesta del Gobierno del Distrito Federal el programa de salud no aparecía como prioritario, situación que causó desconcierto entre los legisladores de la oposición puesto que cuestionaban el hecho de que dentro del documento del presupuesto se pusiera al programa de cultura como prioritario y, en cambio, el rubro de salud no estuviera contemplado. El tema fue llevado hasta el pleno de la Asamblea por el diputado Francisco de Paula Agundis Arias del PVEM, quién destacó que no era posible que los legisladores pudieran aprobar que el tema de cultura y esparcimiento sea un tema prioritario, pero no lo sea la salud, lo cual sólo confirmaba, aseguraba el diputado, que el titular de la jefatura de Gobierno buscaría tener total discrecionalidad para remover los recursos destinados al sector salud.¹⁸⁰

Por su parte el Diputado Jaime Aguilar Álvarez del PRI, también criticó el hecho de que no se incluyera a la salud como un programa prioritario, motivo por el cual propuso en el pleno de la Asamblea que se clasificaran algunos rubros de salud como prioritarios, iniciativa que fue aprobada en votación económica.¹⁸¹

¹⁸⁰ DDALDF, 23 de diciembre de 2004, p. 71.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 80.

Al final, en el pleno fue votado el presupuesto sin que se tocaran las prioridades de la jefatura de Gobierno y del PRD, partido que en todo momento apoyo la propuesta del ejecutivo local, de manera que, se terminó aprobando el gasto de la ciudad con 37 votos a favor por parte del PRD, 18 votos en contra de los cuales 16 eran del PAN y 0 abstenciones¹⁸².

A diferencia del primer año de la III Legislatura, en el segundo si hubo debate en el pleno, dónde algunos diputados desahogaron sus propuestas que iban encaminadas a incrementar el gasto para las delegaciones y para los órganos autónomos como el de la Asamblea Legislativa, así lo propusieron la bancada del PRI, a través del diputado Héctor Mauricio López Velázquez; el PAN a través del diputado José María Rivera Cabello; y el PVEM por medio del diputado Francisco de Paula Agundis. Sin embargo, sus propuestas fueron rechazadas y únicamente logró prosperar la propuesta del diputado Jaime Aguilar Álvarez y Mazarra del PRI, que propuso poner a la salud como programa prioritario¹⁸³.

De nuevo, lo que se observa para este segundo año, es que el ejecutivo local logra sacar adelante el presupuesto sin ninguna tensión importante entre el ejecutivo y el legislativo del D.F., dónde el ejecutivo trata de llevar mayores recursos para el gobierno central, disminuyendo para ello el gasto a los organismos autónomos y dejando de beneficiar con mayores recursos a las delegaciones. De ésta manera, se otorgaron recursos de hasta 30 millones para la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; más de 119 millones de pesos para la operación de las prepas de la ciudad; 60 millones de pesos para

¹⁸² *Ibid.*, p. 101.

¹⁸³ Véase, DDALDF, 23 de diciembre de 2004, pp. 70-101.

los útiles escolares y 47 millones de pesos para becas a estudiantes de nivel medio superior y superior de las escuelas del .D.F.¹⁸⁴.

Lo anterior, es un muestra de cómo los programas prioritarios para el D.F., salieron fortalecidos con la aprobación del presupuesto y, es que, de acuerdo al Programa General de Desarrollo, las universidades y prepas eran un proyecto central de jefe de Gobierno dónde se destinó gasto para los estudiantes beneficiarios de los nuevos planteles educativos creados por el ejecutivo.

Durante la II Legislatura la Asamblea, a través de las diferentes fracciones parlamentarias, recortó gastos a ciertos rubros y los reasignó a ciertos programas en conjunto con la Secretaria de Finanzas. En la III legislatura, para el primero y el segundo año, la Asamblea también hizo movimientos al Decreto de Presupuesto de Egresos, sólo que, quienes impulsaron mayoritariamente esos cambios, fueron los legisladores del partido en el gobierno.

2.3 Tercer año

En el tercer año del mes de julio la Asamblea nombra con 39 votos a favor (del PRD) al nuevo jefe de Gobierno, Alejandro Encinas Rodríguez, para relevar a Andrés Manuel López Obrador, quién renunció a su cargo con el fin de competir para ser candidato electo de su partido en las elecciones presidenciales de 2006.

De esta forma, tras un arreglo entre las diferentes fuerzas internas del PRD en la Comisión de Gobierno de la Asamblea, se decide presentar la

¹⁸⁴ VECUPCPH, 20 de diciembre de 2004, pp. 32-33.

candidatura de Alejandro Encinas Rodríguez como sucesor de Andrés Manuel López Obrador, por lo que el último presupuesto de la III Legislatura se realizaría a iniciativa del nuevo jefe de Gobierno, Alejandro Encinas Rodríguez, en un contexto marcado por las futuras elecciones federales y locales de 2006.

En el último año de la III Legislatura, la fase de aprobación del presupuesto no se diferencio de la del año pasado¹⁸⁵, las discusiones entre los legisladores de las diferentes fuerzas políticas en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda, se concentró en el tema de los recursos que se destinarían al gobierno central y las delegaciones, además de los recortes a los órganos autónomos.

Es decir, que la propuesta del ejecutivo se mantenía en la posición de no aumentar de manera considerable el gasto para las delegaciones, continuar con el aumento a los recursos del gobierno central y, por medio de la propuesta de los legisladores del PRD, hacer recortes a los órganos autónomos.

La posición del PAN fue la de apoyar los recortes a los órganos autónomos excepto los de la de Contaduría Mayor de Hacienda, el Tribunal Superior de Justicia, la Comisión de Derechos Humanos y el futuro Instituto de Información Pública¹⁸⁶. Sin embargo, también propuso hacer recortes a la Oficialía Mayor, en razón de que los gastos no eran suficientemente justificados.

Por su parte el PRI, tampoco negó hacer recortes al presupuesto de los órganos autónomos, pero sí exigió que se dieran a conocer con exactitud los

¹⁸⁵ La fase de aprobación del presupuesto duró del 30 de noviembre al 22 de diciembre de 2005.

¹⁸⁶ VECUPCPH, 22 de diciembre de 2005, pp. 5-6.

ajustes que se harían a los órganos y el destino de los recursos que saldrían de dichos recortes¹⁸⁷. Por otro lado, los priistas también estaban en desacuerdo con la centralización del gasto, puesto que detectaban aumentos injustificables a la jefatura de Gobierno, la Secretaría de Gobierno y la Oficialía Mayor.¹⁸⁸

En relación al tema de los recursos destinados a las delegaciones, la diputada María Guadalupe Chavira de la Rosa del PRD, manifestó la necesidad de contemplar a las delegaciones para distribuirles mayores recursos, una vez que se concretaran los recortes a los órganos autónomos. Lo anterior con el fin de compensar el presupuesto de las delegaciones¹⁸⁹.

El PAN, también intercedió a favor de que aumentaran los recursos para las delegaciones, con el fin de que pudieran absorber programas y compromisos internos que tenían a su cargo, como los mercados y la pavimentación¹⁹⁰.

El PRI señaló que existía infraestructura y desarrollo pendiente para la ciudad que debía contemplarse en el presupuesto. Y las delegaciones requerían de mayor obra pública, situación que no se reflejaba en la propuesta del gasto del ejecutivo, en razón de que se observaba una asignación mayor a gobierno central que a Delegaciones. Por ello, los priistas también reclamaban un mayor presupuesto para las demarcaciones territoriales. Al respecto el diputado Héctor Mauricio López Velázquez, del PRI, señaló lo siguiente: “Hay una tabla rasa para las demarcaciones territoriales y una bolsa libre para el Gobierno Central. Ese es el problema¹⁹¹”.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 8-12.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 22.

Como se puede observar para el caso del tema de las delegaciones, la preocupación sobre sus recursos, era compartida por las tres principales fuerzas políticas de la Asamblea, el PRD, PRI y PAN. Otro tema sobre el cual coincidían los anteriores partidos era sobre el recorte a los órganos autónomos, sólo que diferían en la cantidad a recortar y en la reasignación de esos recursos.

Al final, en las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda, se recortaron a los órganos autónomos un total de 60 millones 390 mil 374 pesos. Dónde el PAN aprobó dichos recursos porque consideró que coincidían con su propuesta, salvo en lo referente al gasto destinado al Tribunal Superior de Justicia, ya que el PAN consideraba que faltaban mayores recursos, y en lo referente a los gastos destinados a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, dónde los panistas consideraban que se le podía hacer un recorte adicional de 100 millones de pesos.

En la parte del destino de los recursos obtenidos de los recortes presupuestales, el PAN también se manifestó a favor porque se contemplaron sus propuestas, como las de beneficiar el mantenimiento del bosque de tlalpan, el abasto del agua en el D.F., y el cuerpo de bomberos que siempre defendió el PAN durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador.

El PRI también aprobó, en términos generales, los recortes a los órganos autónomos y consideró que se incluyeran sus propuestas en la distribución de los recursos reasignados, como las de continuar con los faros de Milpa Alta y Tláhuac.

Sin embargo, en lo que se refiere al gasto público en general, el PRI, a través del diputado Héctor Mauricio López Velázquez, manifestó su oposición al no

contemplarse un mayor gasto para las delegaciones y el Tribunal Superior de Justicia en proporción a los gastos destinados al gobierno central.

De esta manera, el gasto público en las Comisiones Unidas de Presupuesto Y Cuenta Pública y Hacienda fue aprobado por el PRD, PAN y PVEM, con 9 votos a favor, cero en contra y una abstención por parte del único diputado del PRI integrante de las Comisiones Unidas, Héctor López Velázquez¹⁹².

Ya en el pleno, el Presupuesto de Egresos para el año 2006, fue votado únicamente por la mayoría de los legisladores del partido en el gobierno, con 34 votos favor, 0 en contra y ninguna abstención. Cabe decir que no hubo, a diferencia del año anterior, debate¹⁹³.

Por lo tanto, a pesar de que en comisión hubo acuerdos sobre el recorte a los órganos autónomos y se integraron las propuestas del PAN y del PRI en la reasignación de los recursos públicos, los partidos de oposición manifestaron su inconformidad al Presupuesto de Egresos en lo general al no apoyar con su voto la aprobación del presupuesto.

Como se puede observar los programas prioritarios del jefe de Gobierno, no fueron amenazados por la oposición, salvo por una propuesta del PRI, en la que se pretendía aumentar el número de programas prioritarios de 7 a 20 con el fin de blindar el ejercicio del presupuesto, de manera que el ejecutivo tuviera mayores responsabilidades y se viera limitado para hacer modificaciones al presupuesto durante su ejercicio. Lo anterior en razón de que los recursos de los programas prioritarios no pueden alterarse durante su ejercicio, salvo que se hayan cumplido sus metas. Sin embargo, la propuesta

¹⁹² VECUPCPH, 23 de diciembre de 2005, p. 10.

¹⁹³ DDALDF, 23 de diciembre de 2005, p. 38.

realizada por el diputado priista Héctor Mauricio López Velázquez, fue desechada en comisión¹⁹⁴ y nunca se llevo al pleno para que fuera debatida, como el priista en su momento lo advirtió.¹⁹⁵

De hecho, en los medios de comunicación impresos nunca se destacaron noticias dónde se ventilaran controversias en relación a los programas prioritarios del jefe de Gobierno, corroborando de esta manera lo que se observó en las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda y en el pleno de la Asamblea, Empero lo que si se destacó en la prensa fueron los recortes a los órganos autónomos y los recursos que se destinarían a las delegaciones.¹⁹⁶

Por otro lado, igual que el año anterior, durante la fase de aprobación del presupuesto, la deuda no representó un problema para la iniciativa del ejecutivo sobre el gasto del D.F. a ejercer para el año 2006, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión por un monto de 1, 600 millones de pesos¹⁹⁷. El tema de la deuda no fue polemizada por las autoridades del D.F. ni por los legisladores locales y no tuvo ninguna mención en las notas periodísticas. No fue punto de discusión durante la comparecencia de la Secretaria de Finanzas del D.F, Thalía Lagunes Aragón, en la Asamblea, ni durante las reuniones de los diputados locales en comisión.

Por lo tanto, la discusión y negociación del presupuesto se centró principalmente entre las autoridades del D.F. y los legisladores locales y no se caracterizó por poner en riesgo los programas prioritarios del jefe de

¹⁹⁴ VECUPCPH, 23 de diciembre de 2005, p. 11.

¹⁹⁵ Véase, DDALDF, 23 de diciembre de 2005.

¹⁹⁶ Al respecto, véase *La Jornada*, 07 de diciembre de 2005; *La Jornada*, 24 de diciembre de 2005; *El Universal*, 23 de diciembre de 2005.

¹⁹⁷ DDALDF, 23 de diciembre de 2005, p. 6.

Gobierno, a pesar de que se estaba a un año de las elecciones federales y locales de 2006.

Conclusiones

En términos generales, para el caso de la III Legislatura los programas prioritarios del ejecutivo local prácticamente no se encontraron bajo ningún riesgo o punto de tensión al grado que pusiera en incertidumbre la aprobación del presupuesto. Por el contrario, se puede decir más bien, que el ejecutivo local utilizó su contingente mayoritario en la Asamblea para que se hicieran recortes a los gastos de los órganos autónomos, no aumentaran de manera significativa los recursos a las delegaciones y se destinaran mayores gastos al gobierno central.

La anterior situación fue denunciada por los legisladores de la oposición, quiénes durante los tres años de la III legislatura manifestaron su inconformidad ante los aumentos de los recursos destinados al gobierno central y la falta de recursos a las delegaciones, así como (para el caso de los dos primeros años) el recorte presupuestal a la mayoría de los órganos autónomos.

Quizá el punto de mayor incertidumbre se presentó durante el primer año de la legislatura con el tema de la deuda, cuando la Cámara de Diputados no autorizó la propuesta del ejecutivo local sobre el techo de endeudamiento. Lo cual ocasionó controversia entre la Cámara de Diputados y las autoridades del D.F., destacando de nuevo un control interorgánico que ejerció la Cámara baja sobre el ejecutivo local, de esta manera, mientras que el jefe de Gobierno contaba con el apoyo de un contingente mayoritario en la Asamblea no tenía

las mismas condiciones para el caso de la Cámara de Diputados dónde el PRD era la tercera fuerza. Así fue como existió un momento de tensión para el caso del primer año de la III Legislatura en la fase de aprobación del presupuesto. Empero lo anterior, no representaría mayor problema para el jefe de Gobierno durante los dos años restantes de la legislatura, puesto que, la deuda para el D.F. no fue un tema polémico para los actores encargados de elaborar y aprobar el presupuesto a diferencia no sólo del año anterior, sino de la legislatura pasada.

Por consiguiente, al parecer el gobierno local no tuvo mayor problema durante el segundo y tercer año con la aprobación de la deuda para el D.F., y entonces sus acciones se concentraron en la negociación del presupuesto con la Asamblea, dónde la oposición trató de hacerle frente al gobierno por medio de propuestas que iban encaminadas a ponerle candados al ejecutivo con el fin de restringir su margen de acción durante el ejercicio del presupuesto, pero sus propuestas eran superadas por la mayoría del partido en el gobierno durante las negociaciones que se dieron en las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda.

Para la tercera legislatura, la Asamblea Legislativa con base a lo expuesto en este tercer capítulo, se puede decir que tuvo un papel más pasivo que reactivo porque durante las fases de aprobación de los presupuestos anuales no se generaron grandes polémicas sobre la iniciativa del ejecutivo en materia de gasto, tampoco se vulneraron los programas prioritarios del gobierno y el presupuesto se aprobó en los tiempos establecidos por la ley, sin

demora alguna, incluso el gasto se aprobó mucho antes de los tiempos límites que establece la ley¹⁹⁸ (la fecha límite es el 31 de diciembre).

Si comparamos el número de notas periodísticas de la II Legislatura con la III Legislatura se va a poder observar que para el caso de ésta última las notas son menores y no se destacan grandes conflictos a pesar de que se estaba ante un proceso electoral cercano, en el que Andrés Manuel López Obrador era un candidato preferido para competir por la presidencia, y al mismo tiempo, también serían las elecciones locales en las que se renovarían los cargos para jefe de Gobierno, jefes Delegacionales y diputados locales. En esta ocasión a diferencia de 2003, los diputados de oposición en la Asamblea poco pudieron hacer para controlar al ejecutivo en lo que respecta a su iniciativa del gasto público en tiempos electorales.

Si bien es cierto que hubo recortes a determinados programas y sobre todo a los órganos autónomos, se reasignaron recursos y se contemplaron en el presupuesto algunas peticiones de la oposición; la mayoría de los cambios fueron realizados por el partido en el gobierno quién prácticamente tuvo el control de la Asamblea, pues al obtener la mayoría absoluta el PRD contó con la posibilidad de hacer valer sus decisiones por sobre la oposición, en lo referente a los nombramientos en las comisiones, de las autoridades de la Asamblea y a las negociaciones sobre la aprobación del presupuesto, pues contaba por ley, con una mayoría en la Comisión de Gobierno y en las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda.

De manera que, la Asamblea para el caso de la aprobación del presupuesto, no funcionó tanto como un órgano de contrapeso del ejecutivo,

¹⁹⁸ En el primer año el presupuesto se aprobó el 22 de diciembre; para el segundo y el tercer año se aprobó el 23 de diciembre.

como un poder de control sobre los recursos públicos del D.F., más bien funcionó como un órgano legitimador y de cooperación de las decisiones del ejecutivo.

Por lo tanto, la premisa que señala que en un gobierno unificado las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son más armoniosas, parece confirmarse en la III Legislatura de la Asamblea en lo que respecta a la aprobación de los presupuestos anuales.

3. COMENTARIOS SOBRE LA II Y III LEGISLATURAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

En un principio, jurídicamente hablando la Asamblea Legislativa del D.F. se encuentra limitada por las atribuciones que le corresponden en materia de presupuesto, puesto que, en primer lugar, no está facultada de manera expresa por la ley para modificar el Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. y en segundo lugar, tampoco puede intervenir de manera directa para aprobar el techo de endeudamiento del D.F., facultad que le corresponde a la Cámara de Diputados. A lo anterior, habría que sumare la interpretación jurídica que se tiene sobre el presupuesto en el D.F. según la resolución 4/98 del Tribunal Superior de Justicia de la Nación, donde se establece que el presupuesto es un acto administrativo desde el punto de vista formal y material, lo cual quiere decir, que no constituye una ley o norma de carácter general y en consecuencia la Asamblea, al aprobar el presupuesto en realidad sólo cumple con un acto formal, antes que servir como un órgano de contrapeso que pueda modificar el presupuesto.

Lo anterior, implica que el jefe de Gobierno tenga mayor ventaja sobre la decisión de cómo gastar los recursos públicos, ya que la Asamblea no estaría contando con las suficientes herramientas legales para limitar la voluntad del ejecutivo en algo tan fundamental como lo es la distribución del gasto público.

Sin embargo, al estudiar la II y III Legislaturas de la Asamblea Legislativa, la iniciativa del presupuesto del jefe de Gobierno, como se pudo observar, en varios momentos estuvo bajo incertidumbre y amenazas por parte de los legisladores locales y diputados federales. Además, la forma de distribuirse el gasto en ningún momento fue aprobada por la Asamblea sin que antes se realizaran algunas modificaciones a petición de los diputados locales. Dichas modificaciones ciertamente no eran de grandes magnitudes porque, entre otras cosas, parte del presupuesto ya se encontraba etiquetado, sin embargo, era notable el activismo de los diputados de oposición para defender los recursos de ciertas dependencias o programas de su interés y para tratar de poner restricciones, en la medida de lo posible, al jefe de Gobierno.

Por lo tanto, la situación jurídica de la Asamblea que parece poco optimista en términos de contribuir a que la Asamblea cumpla con sus principales funciones como las de servir de contrapeso al órgano ejecutivo, parece ser rebasada, hasta cierto punto, por la realidad política. Cuando menos eso fue lo que se pudo observar al comparar la II y III Legislatura de la Asamblea tomando en cuenta su composición política.

Donde bajo un gobierno dividido la Asamblea contó con un mayor margen de acción y funcionó no sólo como un órgano de discusión y aprobación del presupuesto de manera formal como lo prevería la ley, sino que también fungió como un congreso reactivo en tanto que, en conjunto con

el legislativo, se negociaron recortes y reasignaciones presupuestales, por ende, en la segunda legislatura si se observó un tipo de control horizontal, es decir, un control entre los órganos de la ciudad, en el que la división de poderes en el D.F. fue más evidente y en consecuencia, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo no siempre fueron armoniosas.

En contraste, el activismo y la reacción de la Asamblea bajo un gobierno unificado disminuyeron considerablemente en comparación con la II Legislatura, a los diputados de oposición en diversas ocasiones se les negaron sus peticiones y propuestas, los recortes y reasignaciones presupuestales en realidad los hizo el partido en el gobierno, quién siempre recurrió a su voto mayoritario tanto en las comisiones dictaminadoras del presupuesto como en el pleno, para hacer valer sus decisiones sobre el gasto público. Por lo tanto, en la III Legislatura el control horizontal es menos visible lo mismo que la función de la Asamblea como órgano de contrapeso, donde las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo son mas armoniosas.

De hecho, las diferencias observadas entre la II y III legislatura coinciden con el estudio de Francisco Reveles cuando éste señala, por un lado, que la II Legislatura fue la menos productiva en términos de reformas y aprobación de leyes durante los tres años en que el ejecutivo no contó con un contingente legislativo mayoritario; y por otro lado, cuando destaca que en la III Legislatura la aprobación de reformas y leyes durante los tres años de gobierno unificado tuvo una alta tasa de éxito en comparación con la II Legislatura.

Es decir, la menor productividad por parte de la Asamblea durante toda la II Legislatura se puede deber precisamente a causa de la existencia de un gobierno dividido en el que los acuerdos y las negociaciones se dificultan

como consecuencia de la ausencia de un contingente mayoritario que apoye sin mayor dificultad las decisiones del ejecutivo, en este sentido, la aprobación del presupuesto no fue la excepción a lo que pasó durante la II Legislatura y también tuvo sus propias dificultades.

Caso contrario, sucedió durante la III Legislatura, en ese periodo la productividad fue mayor y se puede explicar, en parte, a partir de que el jefe de Gobierno contó con una mayoría en la Asamblea que le permitió a él y su partido pasar sin mayor problema sus iniciativas de ley, en esa misma lógica la aprobación del presupuesto en los tres años de la III Legislatura se realizó sin ningún problema que pudiera amenazar la iniciativa del ejecutivo en materia de gasto público. De ahí que entonces existe una coincidencia sobre lo que pasaba en la Asamblea referente al número de aprobación de leyes y reformas y la forma de aprobarse el presupuesto durante la II y III Legislaturas.

Por otro lado, los contextos electorales que se dieron durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador, resultan muy sugerentes para conocer el papel de la Asamblea Legislativa durante la fase de aprobación del presupuesto bajo un gobierno dividido y bajo un gobierno sin mayoría.

Para el gasto público de 2003, la oposición le puso mayores restricciones a los programas sociales del gobierno; le negó recursos al ejecutivo para darle continuidad a la construcción de los segundos pisos, una obra que se volvió prioritaria para el jefe de Gobierno; los legisladores de oposición polemizaron más sobre el gasto público en comparación con otros años; y finalmente se observaron importantes recortes y reasignaciones presupuestales, al grado que el gasto público para 2003, no fue aprobado por los diputados del PRD, quienes abandonaron el recinto legislativo antes de que se votara el presupuesto en el pleno. Los sucesos anteriores se pueden explicar

como una reacción de parte de la oposición para limitar, mediante el gasto público, las posibles acciones que el jefe de Gobierno pudiera realizar a favor de su partido en las elecciones intermedias para 2003, hecho que permitió a la Asamblea jugar un papel más activo en la toma de decisiones sobre los recursos públicos donde la oposición trató de beneficiar los intereses de sus respectivos partidos políticos y de ciertos sectores de la sociedad. Por ende, las acciones de los diputados de oposición implicaron que se dieran sucesos de mayores rispideces entre el ejecutivo y el legislativo al momento de aprobarse el presupuesto durante el contexto electoral de la II Legislatura.

En contraste a lo anterior, la aprobación del gasto para 2006 se caracterizó porque la oposición tuvo menor margen de acción ante la mayoría absoluta con la que contaba el partido en el gobierno, de esta manera, a pesar de que el jefe de Gobierno aspiraba a competir para el cargo a presidente de México, y de que se renovarían los puestos de representación popular en la ciudad de México, la oposición, a diferencia del contexto electoral pasado, no pudo hacer nada para tener un mayor control sobre el gasto social y en general sobre las prioridades del jefe de Gobierno, ni tampoco influyó en los recortes y las reasignaciones presupuestales para el gasto de 2006, por lo que el presupuesto fue aprobado en aquel entonces sólo por la mayoría de los legisladores del PRD, quienes, aprovechando su posición de ventaja dentro de la Asamblea, se dedicaron a fortalecer los recursos para el gobierno central a cambio de mantener sin crecimientos considerables los gastos dirigidos a las delegaciones y los órganos autónomos. Por lo tanto, los legisladores de oposición poco pudieron hacer para influir sobre el presupuesto y controlar al ejecutivo ante la ventaja mayoritaria del partido en el gobierno, de ahí que

durante la III Legislatura las rispideces entre el ejecutivo y el legislativo fueran menores en comparación con el contexto electoral de la II Legislatura.

El caso del contexto electoral de la II Legislatura, es una muestra de que el órgano legislativo puede jugar un papel reactivo y servir como un poder de control, bajo ciertas circunstancias, cómo la de estar bajo un gobierno dividido, a pesar de las restricciones legales. Y en cambio, el caso del contexto electoral de la III Legislatura, es una muestra de cómo la Asamblea Legislativa puede resultar menos funcional como órgano de contrapeso en una situación de gobierno unificado, sumado a las limitadas facultades con las que cuenta la Asamblea.

Por otro lado, en relación a la Cámara de diputados, lo que también se puede destacar es que ésta ejerce un tipo de control horizontal interorgánico sobre el presupuesto del D.F. mediante la aprobación de la deuda, de tal forma que por lo menos, durante la II Legislatura y el primer año de la tercera, el presupuesto se vio amenazado en la parte del financiamiento por deuda. En este sentido, para el ejecutivo local no basta que cuente con una mayoría en la Asamblea que le permita sacar adelante sus prioridades, sino que, también lo ideal sería que contará con una mayoría en la Cámara de Diputados, con el fin de que el techo de la deuda sea aprobado sin mayor problema, situación que no sucedió durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador, de ahí que las autoridades del gobierno tuvieran que negociar con la Cámara baja para que se aprobara la deuda.

Lo anterior, sin duda merece un estudio aparte para ver cómo las relaciones entre los poderes locales y federales –en el tema de la deuda– afecta las negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo local al momento de aprobarse el presupuesto para la ciudad, ya que, ante una situación en la que el

PRD la mayoría de las veces obtiene la mayoría en la Asamblea, la Cámara de diputados puede volverse una institución de contrapeso al ejecutivo local, logrando que el jefe de Gobierno para sacar adelante sus presupuestos de una manera más consensuada, ceda algunas concesiones a la oposición a cambio de la aprobación de la deuda.

Mientras tanto, a partir de algunos casos destacados de las legislaturas que se estudiaron, se puede concluir que, en efecto, existieron diferencias importantes en las relaciones que se dieron entre el ejecutivo y el legislativo al momento de aprobarse los presupuestos anuales, dónde a pesar de las particularidades jurídicas que tiene la Asamblea en materia del gasto público, la composición del recinto legislativo puede influir para que el órgano legislativo tenga un papel mayor o menor, según sea el caso, de reacción y control sobre el ejecutivo.

CONCLUSIONES GENERALES

Durante muchos años las legislaturas locales en México no ejercieron plenamente sus facultades constitucionales ni funcionaron de contrapeso efectivo al poder ejecutivo, sin embargo a partir de la década de los años ochenta la situación empieza a cambiar con la conformación de congresos más plurales y la existencia de gobierno divididos que encaminaron a las asambleas locales a contar con un papel más activo y reactivo permitiéndoles ejercer de manera real sus funciones establecidas por la ley. Así, por ejemplo, en materia de presupuesto se ha observado que los congresos locales no siempre han aprobado la iniciativa del ejecutivo sin que existan conflictos y rispideces entre ambos poderes.

El presupuesto público más allá de ser un plan económico y financiero mediante el cual se asignan los recursos del Estado, resulta ser también, a la vez, un documento político que recoge la declaración de intenciones de un gobierno sobre cómo gastar y asignar los recursos. En contextos democráticos las intenciones de los gobiernos sobre la forma de gastarse los recursos deben ser sometidas a escrutinio, evaluación y debates públicos, función que le corresponde al poder legislativo, quien debe aprobar, discutir, y en su caso modificar la iniciativa del gobierno en materia de gasto.

En el Distrito Federal existe un órgano ejecutivo y legislativo que cuenta con facultades similares a la de los poderes estatales en materia de presupuesto, salvo que la deuda pública de la ciudad debe ser aprobada por la Cámara de Diputados y no por la Asamblea, tomando en cuenta esa salvedad, la Asamblea se encuentra dotada de facultades para intervenir en las decisiones del ejecutivo local en relación al gasto público, mismas que en un principio no resultan del todo satisfactorias fundamentalmente por dos

cuestiones jurídicas, primero porque los diputados no pueden modificar el presupuesto de acuerdo a lo establecido por el Estatuto de Gobierno del .D.F.; segundo, porque existe una interpretación jurídica por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde prácticamente se señala que la Asamblea Legislativa al aprobar el gasto lo que hace es cumplir con un mero acto formal y administrativo, la anterior interpretación implica restarle importancia a la Asamblea como un órgano de contrapeso al ejecutivo en lo que al gasto se refiere.

Sin embargo, al estudiar la II y III legislatura de la Asamblea, tomando en cuenta su composición política, se observa que bajo un gobierno dividido el recinto legislativo no ha sido la excepción a los cambios que se han dado en otros congresos en cuanto a su participación como poderes de contrapeso y vigilancia del ejecutivo. Cuando menos eso se pudo observar en las fases de aprobación del presupuesto durante la II Legislatura, lo cual significa que si bien en un orden jurídico la Asamblea se encuentra limitada; en el orden político, dichos límites jurídicos pueden verse menguados cuando menos ante una situación en la cual el jefe de Gobierno no logra contar con un contingente mayoritario en el órgano legislativo, como le pasó a Andrés Manuel López Obrador durante su primer periodo de gestión.

Por el contrario, el activismo y reacción de la Asamblea parece disminuir bajo un gobierno unificado al momento de aprobarse los presupuestos anuales tal y como se pudo notar durante el estudio de la III Legislatura donde las relaciones entre los órganos de gobierno fueron más armoniosas y la voluntad del ejecutivo sobre cómo gastar y asignar los recursos públicos siempre prosperó sin mayores problemas.

El papel del órgano legislativo durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador tuvo dos comportamientos distintos que van relacionados con la composición plural de la Asamblea, en un primer momento (II Legislatura) se observa un mayor control horizontal de parte de los legisladores respecto al presupuesto; en cambio, en un segundo momento (III Legislatura), se observa una Asamblea que ejerce, en menor medida, un control horizontal y de reacción ante la iniciativa del ejecutivo sobre el presupuesto.

En el D.F., casi todos los gobiernos del PRD han contado con una cómoda mayoría en el recinto legislativo, lo que permite pensar que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo probablemente se han destacado por ser más armoniosas durante las fases de aprobación de los presupuestos anuales como el caso de la III Legislatura, sin embargo, la experiencia de un gobierno dividido en la ciudad parece ofrecer una forma alternativa para que la Asamblea juegue un papel real de contrapeso al ejecutivo, permitiéndole a los legisladores de las diferentes fracciones parlamentarias crear las condiciones para que el presupuesto pueda ser modificado como producto de las negociaciones que se establezcan entre los partidos de oposición y el partido en el gobierno. Aunque por otro lado, las limitaciones jurídicas del congreso local del D.F. permanecen latentes y puede ser un factor que en algún momento de rispidez o controversia entre el ejecutivo y el legislativo juegue a favor del jefe de Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Alacio García, Rosa, 2011, “Un camino metodológico para comparar trabajos de gobiernos divididos y gobiernos unificados, el caso del Congreso de Tlaxcala”, *en* Estudios Políticos, núm. 23, novena época, mayo-agosto, pp. 49-80.

Albi Emilio, Contreras Carlos, *et al.*, 1992, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona.

Casar Pérez, María Amparo y Hernández Trillo, Fausto, 1999, *Qué es el presupuesto federal*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), México.

Aragón, Manuel, 1986, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional”, *en* Revista Española de Derecho Constitucional, año 6, núm. 17, mayo-agosto, pp. 85-136.

_____, 1995, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Arriaga Conchas, Enrique, 2001, *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional, México.

Aziz Nassif, Alberto, 2002, “Gobiernos divididos entre la reforma y la polarización”, *en* María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE, México, pp. 295-317.

Bautista Contreras, Daniel, 2001, *Gobierno dividido en México. El congreso y la aprobación de los presupuestos 1998-2000*, Tesis para optar por el grado de maestría en Estudios Sociales, línea de investigación Procesos Políticos, Universidad Autónoma Metropolitana.

Becerra Chávez, Pablo, 2005, “De la posrevolución a nuestros días: 1928-2003”, en Gustavo Emmerich, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, Instituto Electoral del Distrito Federal /Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 291-357.

Berlín Valenzuela, Francisco, 1998, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XVII Legislatura / Miguel Ángel Porrúa, México.

Bobbio, Norberto, 1989, *Estado, gobierno y sociedad*, Breviario núm. 487, FCE, México.

Blondel, Jean, 1973, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Carpio Cervantes, Enrique, 2010, “Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la democracia*, Senado de la República, LXI Legislatura, pp. 227-251.

Carpizo, Jorge, 1997, *El presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI, 2004, México.

Colomer, Josep, 2001, *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona.

Dávila David, Cepeda Antonio y Romero, Jorge, 2004, *Diagnóstico de negociación presupuestaria: Propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*, Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación Popotla, México.

Escobar Gallo, Heriberto, Gutiérrez Londoño, Elí, Gutiérrez Londoño, Alfonso, (coord.), 2007, *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, Universidad de Medellín, Colombia.

Flores Jiménez, Ivette y Flores Jiménez, Ruth, 2007, “El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental”, en *Revista de Economía ICE (Información Comercial Española)*, año 3, núm. 5, Madrid, julio-diciembre, pp. 198-221.

García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco, 2002, *Las comisiones legislativas en América Latina: Una clasificación institucional y empírica*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

González Bárcenas, Facundo, 2006, “Partidos políticos y representación en el Distrito Federal”, en Cecilia Rivadeneyra Pasquel (Coord.), *Elecciones y*

Ciudadanía en el Distrito Federal, Colección sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 87-165.

González García, Eusebio, 1973, *Introducción al derecho presupuestario, concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Editorial Tecnos, Madrid.

Guillén López, Tonatiuh, 1996, “Gobierno dividido en Baja California: Integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995”, en Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, pp. 33-68.

Gutiérrez Gerónimo, Lujambio Alonso y Valadés Diego, 2001, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. Una perspectiva histórica y comparada*, IJ-UNAM.

Gutiérrez Márquez, Enrique, 2007, “Análisis y crítica al proceso legislativo para la aprobación del presupuesto de egresos de la federación: análisis en el marco de la LVIII legislatura Federal”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Coord.), *Para qué sirve el poder legislativo*, Cámara de Diputados/UAM/Universidad de Colima/Porrúa, México, pp. 381-412.

Laband, Paul, 1979, *Derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Lanz Duret, Miguel, 1984, *Derecho constitucional mexicano. División de poderes*, CECSA, México.

Larrosa Haro, Manuel, 2006, “Las transformaciones del gobierno local del D.F. De la liberalización política a la democratización: 1977-2004”, en Antonella Attili, *Treinta años de cambios políticos en México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa /Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 111-140.

Laufenburger, Henry, 1951, *Finanzas comparadas*, FCE, México.

Loewenstein, Karl, 1979, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona.

López Guzmán, Cuauhtémoc, 2001, “La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes”, *Estudios Fronterizos*, vol. 2, núm. 3, pp. 41-62.

López Lara, Álvaro, 2007, “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (Coord.), *Para qué sirve el poder legislativo*, Cámara de Diputados/UAM/Universidad de Colima/Porrúa, México, pp. 473-505.

Lujambio, Alonso (Coord.), 1996, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

_____, 2004, *Estudios congresionales*, Cámara de Diputados, 2009, México.

Martínez, María Antonia, “La representación política y la calidad de la democracia”, *en* Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 661-710.

Mijangos Borja, María de la Luz, 1995, “La naturaleza Jurídica del Presupuesto”, *en* Boletín Mexicano de Derecho Comparado, UNAM, núm. 82, enero-abril, pp. 205-228.

Nava Escudero, Oscar, 2007, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos”, *en* Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 17, julio-diciembre, pp. 149-194.

Packenham, Robert, 1970, *Legislatures and political development*, *en* Philip Norton (comp.), *Legislatures*, Oxford, University Press, pp. 661-710.

Patrón Sánchez, Fernando, 2010, “Balance, cooperación y hostilidad entre poderes. Autoridades presupuestarias de los congresos estatales en México”, *en* Revista Renglones, núm. 61, septiembre 2009-marzo 2010, pp. 102-128.

Pérez Vega, Moisés, 2009, “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, *en* Andamios, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, núm.10, abril, pp. 253-278.

Pereznieto Castro, Leonel, 2006, *Introducción al estudio del derecho*, Oxford.

Ramírez Millán, Jesús, s.d., “Los grupos parlamentarios en el Senado. Una omisión constitucional”, pp. 269-288.

Reveles Vázquez, Francisco, 2011, “El partido mayoritario en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: El Jefe de Gobierno y el PRD”, Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales, *Los rumbos de la democracia y las elecciones del siglo XXI*, celebrado del 30 de agosto al 03 de septiembre, pp. 1-66.

_____, 2011, “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas”, en *Estudios Políticos*, núm. 23, Novena Época, mayo-agosto, pp. 11-30.

Saldaña, Adalberto, 1982, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso correcto*, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, México.

Sartori, Giovanni, 1992, *Elementos de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid.

_____, 1997, *Teoría de la democracia T.2. Los problemas clásicos*, Alianza, Madrid.

Sour, Laura y Munayer, Laila, 2007, “Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México”, en *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 192, junio, pp. 1-27.

Weldon, Jeffrey, 1997, “El proceso presupuestario en México: Defendiendo el poder del bolsillo”, *en* Perfiles Latinoamericanos, núm. 10, enero-junio, pp. 101-124.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1988 al año 2006

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994 al año 2006

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 1999

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de 2002

Diario de los Debates del Distrito Federal durante el mes de diciembre, en el primero, segundo y tercer año de la II Legislatura del D.F. 2000-2003

Diario de los Debates del Distrito Federal durante el mes de diciembre, en el primero, segundo y tercer año de la III Legislatura del D.F. 2003-2006

Versiones Estenográficas

Versión Estenográfica del desarrollo de las sesiones de las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda, durante el análisis del Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que comprenden las siguientes fechas:

LEGISLATURA	FECHAS
II LEGISLATURA	A partir del 22 de diciembre de 2000 al 30 de diciembre de 2000
II LEGISLATURA	A partir del 06 de diciembre de 2001 al 30 de diciembre de 2001
II LEGISLATURA	A partir del 11 de diciembre de 2002 al 26 de diciembre del 2002
III LEGISLATURA	A partir del 02 de diciembre de 2003 al 22 de diciembre de 2003
III LEGISLATURA	A partir del 6 de diciembre de 2004 al 23 de diciembre de 2004
III LEGISLATURA	A partir del 6 de diciembre de 2005 al 23 de diciembre de 2005

Páginas Web:

Instituto Electoral del Distrito Federal www.iedf.org.mx/

Secretaría de Finanzas del Distrito Federal www.finanzas.df.gob.mx/

Asamblea Legislativa del Distrito Federal www.aldf.gob.mx/

Diarios

La Jornada del año 2000 al 2006 durante todos los meses de diciembre
www.jornada.unam.mx/ultimas/

El Universal del año 2000 al 2006 durante todos los meses de diciembre
www.eluniversal.com.mx/



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00123

Matricula: 210381816

EL PAPEL DEL PODER
LEGISLATIVO Y LA APROBACION
DEL PRESUPUESTO: EL CASO DE
DISTRITO FEDERAL 2000-2006

En México, D.F., se presentaron a las 12:00 horas del día 9 del mes de octubre del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH HERNANDEZ
DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN
DRA. GRISELDA MACIAS IBARRA



Giovanni
GIOVANNI PEREZ LANDA
ALUMNO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretaria la última, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)
DE: GIOVANNI PEREZ LANDA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

REVISÓ

[Signature]
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

[Signature]
DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE

[Signature]
DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH
HERNANDEZ

VOCAL

[Signature]
DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN

SECRETARIA

[Signature]
DRA. GRISELDA MACIAS IBARRA