



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

¿Se puede medir la Rendición de Cuentas Social? La experiencia en la conducción de los primeros Presupuestos Participativos en el Distrito Federal (2011-2013)

Tesis Doctoral
para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades
Presenta

Oscar Flores Jáuregui
Director: Dr. Jorge E. Culebro Moreno

Asesores:
Dra. Miriam Alfie Cohen
Dr. Rodolfo García Del Castillo

Sinodales:
Dra. Miriam Alfie Cohen, Dr. Rodolfo García Del Castillo,
Dr. Edgar Ramírez de la Cruz

Mayo 2017

¿SE PUEDE MEDIR LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL? LA EXPERIENCIA EN LA CONDUCCIÓN DE LOS PRIMEROS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL DISTRITO FEDERAL (2011-2013)

Resumen

Aunque la *ambigüedad* es intrínseca a la vida humana, la corriente principal sobre rendición de cuentas reduce sus alcances al no considerar la ambigüedad en serio. Hasta ahora, la rendición de cuentas no ha sido tratada con suficiente rigor por ser considerada como un proceso exógeno a la política, es decir, como un sobrentendido que se expresa en términos de representación mandatada, tal como lo han abordado los estudios de la democratización mexicana. Sin embargo, la rendición de cuentas no debe asumirse como un hecho predeterminado, sino como un evento susceptible de ser conducido por el timón de las agencias civiles, en el escenario de las nuevas instituciones democráticas e instancias de participación ciudadana. Para comprobar empíricamente el desempeño de la *gobernanza del control social*, aquí evaluamos el papel de las contralorías ciudadanas en la conducción de los primeros *presupuestos participativos* en cuatro delegaciones del Distrito Federal (2011-2013). La *perspectiva institucional* es la clave para comprender de qué manera el andamiaje de normas y convencionalismos sociales, y el papel de la *confianza política*, determinan sus dinámicas de integración y funcionamiento. Los principales hallazgos apuntan a que no hay una técnica o una única y mejor manera de asegurar el control y la evaluación sobre los resultados de la gestión presupuestal colaborativa; sino que en la práctica, el brazo del control social puede seguir trayectorias y acciones divergentes, e incluso, inconsistentes entre sí, lo que lleva a repensar su papel y sus alcances dentro del esquema de cogestión presupuestal cuando es puesto a prueba en la práctica. Así la *rendición de cuentas social*, es un proceso que escapa a los esfuerzos de los diseños institucionales deliberados pensados de arriba hacia abajo y más bien debería ser estudiada a partir del análisis de las dinámicas de integración social que se recrean en las propias comunidades políticas, de las que forma parte. Si tomamos en serio esto, estaríamos en condiciones de aportar puntos de encuentro con una agenda de investigación que contribuya a una *Teoría del gobierno democrático efectivo*.

Palabras clave: Rendición de Cuentas, Ambigüedad, Control social, Presupuesto Participativo, Confianza política

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS -----	i
---------------------------------	----------

CAPÍTULO 1.

INTRODUCCIÓN Y EL ESTADO DEL ARTE

1.1 INTRODUCCIÓN -----	1
-------------------------------	----------

1.1.1 Contenido y organización de la tesis -----	9
---	----------

1.2 EL ESTADO DEL ARTE.

Punto de partida. Control por el cumplimiento como el corazón de la rendición de cuentas social. Implicaciones para el paradigma de la democracia representativa -----	20
---	-----------

1.2.1 En torno al control y el cumplimiento como el corazón de la Rendición de Cuentas. Alcances y limitaciones de los estudios sobre la democratización mexicana -----	20
--	-----------

1.2.2 La política de la Rendición de Cuentas. Replanteando la naturaleza del control y el cumplimiento -----	23
---	-----------

1.2.3 Control, cumplimiento y legitimidad. El paradigma a partir la democracia representativa y el caso mexicano -----	28
---	-----------

1.2.4 De la Democracia representativa a la Democracia monitoreada. La Rendición de cuentas social en escena -----	31
--	-----------

1.2.5 Literatura emergente sobre rendición de cuentas social en el contexto latinoamericano-----	36
---	-----------

CAPÍTULO 2.

LA PERSPECTIVA TEÓRICA Y EL ABORDAJE METODOLÓGICO

2.1 EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Control social por la rendición de cuentas desde un enfoque neoinstitucional. La dimensión normativa de la confianza-----	39
--	-----------

2.1.2 Articulación del marco teórico conceptual para estudiar el fenómeno de la rendición de cuentas social-----	39
---	-----------

2.1.3 Delimitando las fronteras semánticas del concepto de rendición de cuentas-----	46
---	-----------

2.1.4 Rendición de cuentas. Implicaciones para la Calidad de la democracia y para una Teoría del gobierno democrático efectivo-----	55
--	-----------

2.1.5 Institucionalización de la Rendición de cuentas. Cambio político, incertidumbre y ambigüedad.-----	63
---	-----------

2.1.5.1 Instituciones de rendición de cuentas social como “instituciones vivas.”-----	64
--	-----------

2.1.5.2 Institucionalización de la rendición de cuentas social.-----	66
---	-----------

2.1.6 Por un régimen efectivo de la Rendición de Cuentas Social. Aportes del Nuevo Institucionalismo Normativo. La dimensión normativa de la Confianza-----	68
--	-----------

2.1.7 Marco conceptual de la Gobernanza de la Rendición de Cuentas Social. -----	73
2.1.7.1 Gobernabilidad y gobernanza, una distinción apropiada -----	74
2.1.7.2 Gobernanza de la Rendición de cuentas social. Consideraciones desde la Teoría del Capital social -----	80
2.1.8 Propiedades de la Redes sociales en el marco de la Gobernanza por el control social -----	87
2.1.8.1 Explorando las entrañas de las redes sociales: Enfoques teóricos sobre la confianza -----	92
2.1.8.2 Principios del Análisis de Redes Sociales (ARS) -----	97
2.1.8.3 Corrientes críticas y revisionistas a la Gobernanza de redes y el Capital social. Implicaciones para la rendición de cuentas social. -----	101
2.1.8.4 Herramienta teórico conceptual para dimensionar en el tiempo y en el espacio el estudio de la rendición de cuentas social. Modelo analítico de Interfaz socioestatal -----	105
2.2 EL ANCLAJE METODOLÓGICO Y LA PERSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA.	
Un análisis comparativo sobre el comportamiento de las redes de control social sobre el Presupuesto Participativo en cuatro Delegaciones del Distrito Federal. -----	115
2.2.1 Preguntas de investigación -----	116

2.2.2 Hipótesis de Investigación-----	118
2.2.3 Objetivos que persigue la Investigación-----	118
2.2.3.1 Objetivo General-----	118
2.2.3.2 Objetivos Específicos-----	118
2.2.4 Estrategia de investigación de corte cualitativa-----	119
2.2.5 Delimitación espacial y temporal del estudio. El Distrito Federal y sus delegaciones políticas como unidades para analizar el fenómeno de la gobernanza por el control social. La importancia de la esfera local.-----	122
2.2.5.1 Delimitación espacial-----	123
2.2.5.2 Delimitación temporal-----	131
2.2.6 El Diseño explicativo y el Método comparativo-----	133
2.2.6.1 Diferencias en el rendimiento del presupuesto participativo entre las Delegaciones del Distrito Federal que integran el estudio. Variables críticas.-----	138
2.2.6.2 Variaciones en el rendimiento del presupuesto participativo al interior de cada una de las delegaciones del Distrito Federal que integran el estudio.-----	140

2.2.7 Definiciones conceptuales y definiciones operacionales de las variables críticas -----	149
2.2.7.1 Definición conceptual de “Control social por la rendición de cuentas presupuestal” -----	150
2.2.7.2 Definiciones operacionales de las variables críticas para el estudio ---	152
2.2.8 Operacionalización de las variables <i>control social</i> sobre el <i>desempeño del presupuesto participativo</i> -----	155
2.2.9 Instrumentos de recolección y análisis de datos -----	169

CAPÍTULO TRES.

EL RÉGIMEN JURÍDICO POLÍTICO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SUS DELEGACIONES POLÍTICAS.

3.1 MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. PRESUPUESTO PÚBLICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS -----	177
3.1.1 El Distrito Federal. Un régimen marcado por el cambio político. La apuesta por la democracia participativa -----	180
3.1.2. El régimen de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal. Principios normativos -----	188
3.1.2.1 Órganos de Representación Ciudadana en el Distrito Federal -----	190

3.1.2.2 Instrumentos de Participación Ciudadana del Distrito Federal-----	195
3.1.2.3 El presupuesto Participativo del Distrito Federal. Criterios rectores, etapas críticas y principales componentes-----	203
3.1.2.4 El ciclo del presupuesto y gasto público del Distrito Federal-----	207
3.1.2.5 Etapas críticas del Presupuesto Participativo y sus principales componentes-----	209
3.2 MARCO JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SUS DELEGACIONES POLÍTICAS-----	222
3.2.1 Naturaleza Constitucional del Distrito Federal-----	222
3.2.2 El gobierno del Distrito Federal-----	223
3.2.2.1 Competencias de los Poderes de la Federación sobre el gobierno del Distrito Federal-----	225
3.2.2.2 Integración, competencia y funcionamiento de los órganos que integran el gobierno local del Distrito Federal-----	226
3.2.2.3 La Asamblea Legislativa del Distrito Federal-----	228
3.2.2.4 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal-----	230

3.2.3 Régimen Jurídico de los Órganos Territoriales Político-Administrativos del Distrito Federal, comúnmente denominados “Delegaciones Políticas”-----	232
3.2.3.1 Naturaleza Jurídica-----	233
3.2.3.2 Los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal, denominados Jefes Delegacionales-----	234
3.2.3.3 Competencias de los Gobiernos Delegacionales-----	236
3.2.3.4 Aspectos distintivos entre las Delegaciones Políticas del Distrito Federal y los Municipios del País-----	247

CAPÍTULO CUATRO

BALANCE Y PERSPECTIVA DE LAS AGENCIAS DE CONTROL SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL MARCO DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS.

4.1 EXPERIENCIAS DE CONTRALORÍA SOCIAL POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN CUATRO DELEGACIONES DEL DISTRTO FEDERAL-----	252
4.1.1 Experiencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo en la Delegación Benito Juárez. Análisis de sus principales componentes-----	256
4.1.1.1 Instrumentación de la Planeación Estratégica Colaborativa.	

Experiencias en las Colonias Portales I y Extremadura Insurgentes (2011-2013) -----	259
4.1.1.2 Integración hacia adentro de la agencias control social de Portales I y Extremadura Insurgentes. Relaciones entre sus integrantes en el marco de la planeación colaborativa -----	269
4.1.1.3 Integración hacia afuera de las agencias sociales de las colonias Portales I y Extremadura Insurgentes. Alcance de la red de control en el marco de la planeación estratégica colaborativa -----	279
4.1.1.4 Relaciones entre las contralorías sociales de Portales I y Extremadura Insurgentes y las agencias delegacionales en el marco de Planeación Estratégica Colaborativa -----	296
4.1.2 Programación y presupuestación anual. Experiencias en las Colonias Portales I y Extremadura Insurgentes (2011-2013) -----	327
4.1.3 Instrumentos de colaboración ciudadana dentro el marco de la ejecución del presupuesto participativo. Experiencias en las colonias Parque Hundido y Portales I -----	333
4.2 Experiencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo en la Delegación Cuajimalpa. Análisis de sus principales componentes (2011-2013) -----	338
4.2.1 Instrumentación de la Planeación Estratégica Colaborativa. Experiencias en las Colonias Ahuatenco y Xalpa (2011-2013) -----	340
4.2.1.1 Integración hacia adentro de las agencias de control social en Cuajimalpa. Comportamiento relacional en el marco de la planeación estratégica colaborativa. Experiencias en la colonia Xalpa y Ahuatenco -----	341

4.2.1.2 Integración hacia afuera de la agencias de control social en Cuajimalpa. Comportamiento relacional en el marco de la planeación presupuestal colaborativa. Experiencias en Ahuatenco y Xalpa-----	344
4.2.1.3 Relaciones entre las agencias de control social que operan en Ahuatenco y Xalpa y la agencias delegacionales en el marco de planeación estratégica colaborativa-----	373
4.2.2. Acciones de control social durante la programación y presupuestación anual en Cuajimalpa. Experiencias en las Colonias Ahuatenco y Xalpa-----	389
4.2.3 Acciones de control social durante la ejecución del presupuesto participativo en Cuajimalpa. Experiencias en Xalpa y Ahuatenco-----	400
4.2.4 Acciones de control social durante la evaluación del presupuesto participativo en Cuajimalpa. Experiencias en Ahuatenco y Xalpa-----	404
4.3 Experiencias de control social sobre la conducción del presupuesto participativo en la Delegación Miguel Hidalgo (2011-2013). Análisis de sus principales componentes-----	408
4.3.1 Acciones de control social sobre la instrumentación del mecanismo de planeación presupuestal estratégica colaborativa en Miguel Hidalgo. Experiencias en las colonias Observatorio y Parque Reforma Social-----	410
4.3.1.1 Integración hacia adentro de las agencias de control social en el marco de la planeación estratégica colaborativa en Miguel Hidalgo-----	411
4.3.1.2 Integración hacia afuera de la agencias de control social en Miguel Hidalgo. Experiencias en Observatorio y Parque Reforma Social en el marco de la	

planeación presupuestal colaborativa-----	412
4.3.2 Acciones de control social durante la programación y presupuestación anual en Miguel Hidalgo. Experiencia en la Colonia Observatorio-----	428
4.3.3 Acciones de control social dentro del esquema de ejecución del presupuesto participativo. Experiencia en la Colonia Observatorio.-----	434
4.4 Experiencias durante la fase de recolección de datos sobre el comportamiento de las contralorías ciudadanas sobre el presupuesto participativo que operan en la Delegación Venustiano Carranza-----	437
4.5 PRINCIPALES HALLAZGOS. Más allá del Presupuesto Participativo. Alcances y perspectivas y de las contralorías sociales que operan en el Distrito Federal-----	440
4.5.1 Coincidencias entre la forma y constitución de contralorías ciudadanas que operan en las Colonias Parque Hundido, Delegación Benito Juárez y Parque Reforma Social, Delegación Miguel Hidalgo. Principales lecciones-----	459
4.5.2 Coincidencias entre la forma y constitución de las contralorías ciudadanas que operan en las Colonias Xalpa, Ahuatenco, Delegación Cuajimalpa, y Observatorio, Delegación Miguel Hidalgo. Principales lecciones-----	466

CAPÍTULO CINCO. REFLEXIONES FINALES Y ALGUNAS

RECOMENDACIONES

**ELEMENTOS PARA UN PUNTO DE ENCUENTRO CON UNA AGENDA DE
INVESTIGACIÓN PARA EL GOBIENO DEMOCRÁTICO EFECTIVO-----490**

BIBLIOGRAFIA-----510

ANEXOS DOCUMENTALES

- 1. Entrevista a Excoordinador de Comité Ciudadano**
- 2. Entrevista a Líder natural o activista ciudadano**
- 3. Entrevista a Funcionario operativo delegacional**
- 4. Carta de una ciudadana. Insatisfacción democrática**
- 5. Diagnóstico situacional y plan de trabajo comunitario de Portales Norte
(2011-2013)**
- 6. Programas operativos anuales. Delegación Benito Juárez (2011-2013)**
- 7. Proyecto específico para la aplicación del presupuesto participativo en
Portales 1. Elaborado por un ciudadano**
- 8. Fragmento del Tabulador General de precios del GDF.**
- 9. Proyecto específico para la aplicación del presupuesto participativo en
Ahuatenco. Elaborado por un ciudadano**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
BJ	Delegación Benito Juárez
CFDF	Código Fiscal del Distrito Federal
DF	Distrito Federal
GDF	Gobierno del Distrito Federal
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal
INFODF	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
LOCMHALDF	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
LPCDF	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
LPDDF	Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal
LPGEDF	Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
LTAIPDF	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
MH	Delegación Miguel Hidalgo
PGDGDF	Programa General de Desarrollo del Gobierno Distrito Federal
POA	Programa Operativo Anual Delegacional